

**MARCOS AURÉLIO SILVA SOARES**

**A DESCENTRALIZAÇÃO DO ENSINO NO BRASIL E A IMPLEMENTAÇÃO  
DOS SISTEMAS MUNICIPAIS DE ENSINO: RAZÕES E DETERMINAÇÕES.**

**CURITIBA  
AGOSTO/2005**

**MARCOS AURÉLIO SILVA SOARES**

**A DESCENTRALIZAÇÃO DO ENSINO NO BRASIL E A IMPLEMENTAÇÃO  
DOS SISTEMAS MUNICIPAIS DE ENSINO: RAZÕES E DETERMINAÇÕES.**

Dissertação apresentada como requisito parcial à obtenção do grau de Mestre em Educação, Curso de Pós-Graduação em Educação, linha de pesquisa “Políticas e Gestão da Educação”, Setor de Educação, Universidade Federal do Paraná.

Orientadora: Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> Maria Dativa de Salles Gonçalves.

**CURITIBA  
AGOSTO/2005**

## **Introdução**

Estudar a constituição dos Sistemas Municipais de Ensino foi uma idéia que ocorreu ao longo do tempo de minha atuação como pedagogo e sindicalista, no município de Araucária, e das discussões promovidas pelo Fórum Municipal em Defesa da Escola Pública, Gratuita e Universal de Araucária que, especificamente, nos anos de 2002 e 2003, teve como pauta de estudos respectivamente a constituição do Conselho Municipal de Educação e do Sistema Municipal de Ensino. Embora, isso somente tenha se concretizado no município, e nos moldes do Executivo, em dezembro de 2004, os estudos e as propostas do projeto de lei do Conselho Municipal de Educação e do Sistema Municipal de Ensino elaboradas pelo Fórum foram encaminhados ao Executivo e ao Legislativo, ao final de 2002 e de 2003.

Nesse processo, a Secretaria Municipal de Educação caminhou ao lado do Fórum, com maior intensidade, na discussão da proposta de projeto de Lei de Conselho Municipal de Educação, em 2002; porém, recuou no momento de sua implementação, alegando que o Conselho proposto pelo projeto do Fórum não teria a autonomia desejada pela Secretaria de Educação. Já no momento de construção da proposta do projeto de Lei do Sistema Municipal de Ensino, em 2003, o caminho foi diferenciado desde o seu início. O Fórum encaminhou as discussões com toda a rede como sempre o fez, e a Secretaria constituiu uma comissão paralela de estudos, o que resultou no encaminhamento de duas propostas, a do Fórum e a da SMED.

Somente no mês de maio de 2004, a Prefeitura encaminhou os projetos de Lei de Sistema Municipal de Ensino e de Conselho Municipal de Educação para análise na Câmara Municipal, porém o fez através de dois projetos distintos, como se um não fosse o complemento de outro. Apesar dos esforços do Fórum em dialogar com a Comissão de Educação da Câmara e no limite propor modificações no projeto do Executivo, a única interferência possível foi a de que os dois projetos elaborados pelo Executivo fossem analisados em conjunto, porém, nenhuma emenda elaborada pela Comissão de Educação da Câmara foi aprovada pelos vereadores. Os projetos do Executivo foram aprovados na íntegra, em dezembro de 2004.

Em Araucária, o objetivo de implementação do Sistema Municipal de Ensino, pelo menos por parte do Fórum, visava a democratização das relações educacionais e maior participação da sociedade civil nas discussões relativas a educação municipal. No entanto, o processo acabou ocorrendo à revelia da vontade do Fórum e dos profissionais em educação, posto que, foi aprovado o projeto de Lei do Executivo, que apresentava problemas em relação aos principais objetivos do Fórum que eram a democratização e maior participação da sociedade nas definições das políticas educacionais.

Tal experiência originou a razão da escolha do objeto de estudo desta pesquisa, motivou o interesse em discutir sobre a temática de constituição dos Sistemas Municipais de Ensino no estado do Paraná, a fim de investigar sobre quais as reais implicações desta política educacional no sentido de possibilitar a ampliação ou não da democratização das relações educacionais e, conseqüentemente, de maior participação da sociedade civil.

A análise da temática da constituição de Sistemas de Ensino e Conselhos Municipais de Educação orientou-se no sentido de explicitar as políticas educacionais brasileiras ao longo de sua história, buscando elementos que possibilitassem o seu descortinamento, principalmente, no que diz respeito à tensão centralização x descentralização do ensino, para então, analisar as razões e determinações que influenciaram alguns municípios do Estado do Paraná a constituírem seus Sistemas Municipais de Ensino, até o final de 2004.

Desta forma, para orientar o processo de investigação foram definidos, alguns objetivos:

- Analisar como se configurou, na história, a descentralização do ensino, tanto no contexto macro (Brasil), como no micro (Paraná), bem como seu significado no que se refere às categorias descentralização e desconcentração.
- Retomar o processo de Municipalização, tal como ocorreu no Paraná desde a década de 1970, como pano de fundo para o entendimento da constituição dos Sistemas Municipais de Ensino.
- Examinar como se caracterizou no Estado do Paraná a política educacional de constituição dos Sistemas Municipais de Ensino nos Municípios de Araucária, Chopinzinho, Londrina, Ponta Grossa, São José dos Pinhais e Toledo, no período de 1996-2004, procurando detectar suas razões e determinações.

Para realizar a análise dos elementos que permearam nossa discussão do processo de efetivação dos Sistemas Municipais de Ensino, nos Municípios de

Araucária, Chopinzinho, Londrina, Ponta Grossa, São José dos Pinhais e Toledo, optou-se pela abordagem teórico-metodológica, que se referencia na concepção dialética materialista histórica, procurando assim descortinar os fatos, para além de sua expressão aparente, buscando a compreensão dos fenômenos com relação à totalidade e na contradição.

Tal pressuposto indica que a análise da realidade, nessa perspectiva, implica uma abordagem crítica do conhecimento, que buscará, por meio da apreensão dos fenômenos histórico-sociais, uma maior compreensão do real e, com isso, ampliar a possibilidade de intervenção com vistas a sua transformação.

Para o desenvolvimento do presente estudo foi elaborada uma revisão crítica da literatura tomando por base a produção científica da área. Tal revisão de literatura possibilitou fundamentar e melhor compreender os movimentos a favor da descentralização do ensino na História da Educação brasileira, bem como, a reflexão sobre as políticas públicas educacionais que estão sendo implementadas na contemporaneidade, em nosso país. Deste modo, embasou a compreensão das categorias fundamentais analisadas no presente estudo.

Também, foi realizada análise documental, que compreendeu os seguintes documentos: as Leis Orgânicas dos 06 Municípios, especialmente, a legislação que constitui o Sistema Municipal de Ensino e os Conselhos Municipais de Educação; as Leis de Diretrizes e Bases da Educação Nacional; e todas as Constituições brasileiras.

Para a coleta de dados, além de um estudo sobre as características de cada um dos Municípios, que contou com breve histórico, aspectos gerais, econômicos e educacionais, foram realizadas entrevistas semi-estruturadas “in

loco” com os Secretários Municipais de Educação por representar em uma visão institucional do processo, e com os Presidentes dos Sindicatos por representarem a sociedade civil organizada, naquele segmento que, supostamente, mais tem interesse em sua democratização, nos seis municípios; e buscando uma visão geral do processo no Paraná, uma entrevista com a direção da União dos Dirigentes Municipais de Educação do Estado do Paraná (UNDIME-Pr), que estava à frente da instituição de 2001 a 2005, período em que se constituíram os Sistemas Municipais de Educação.

A definição dos critérios para escolha dos municípios que foram objeto da pesquisa tomou por base a criação, no Paraná, dos Sistemas Municipais de Ensino a partir da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Lei nº 9.394/96. Este recorte histórico se deveu à consideração de que as condições efetivas para a criação dos sistemas municipais não estavam postas plenamente na Constituição de 1988, e, em virtude dos prazos para a defesa da dissertação, a data final que delimitou a pesquisa foi dezembro de 2004. Assim, os municípios que satisfizeram os critérios definidos foram: Araucária, Chopinzinho, Londrina, Ponta Grossa, São José dos Pinhais e Toledo.

O exame dos aspectos acima mencionados foi realizado considerando que as políticas públicas educacionais não podem ser entendidas fora do seu contexto sócio-econômico e político. E que nesse momento histórico, ocorre a expansão da influência de organismos internacionais para que os governos implementem as políticas por eles direcionadas, que estão impregnadas por fundamentos neoliberais, e que isso atinge todas as esferas da sociedade brasileira. E esta sociedade, por sua vez, não pode ser entendida desvinculada de seu caráter

classista, desigual e injusto, mas permeada pelas contradições do próprio capitalismo, que tem como característica, no atual momento histórico, a presença de um Estado cada vez mais descomprometido com a esfera pública da sociedade e, ao mesmo tempo, altamente comprometido com os interesses do mercado, neste âmbito demonstrando-se plenamente intervencionista.

Nesse sentido, são incorporados pela LDB nº 9.394/96, novos dispositivos legais que “em tese” obrigariam os Municípios a constituírem os sistemas de ensino. No entanto, a legislação abre três possibilidades elencadas na própria LDB: constituir seu sistema próprio, por integrar-se ao sistema estadual de ensino, ou compor com o Estado um sistema único de educação básica.

No decorrer deste trabalho apontou-se que, contraditoriamente, nesse momento de redefinição dos rumos da educação municipal, também estaria a “possibilidade” de maior participação, inclusive nas decisões, não só na efetivação das políticas educacionais, por meio de todos os segmentos da sociedade, fortalecendo uma gestão verdadeiramente democrática, pautada em princípios opostos aos do neoliberalismo, ou seja, comprometida com os interesses da maioria da população, com a transformação e não com a manutenção das relações sociais desiguais, injustas e excludentes postas atualmente.

É necessário salientar que diversos municípios do Estado do Paraná estão realizando discussões sobre a implementação dos Sistemas Municipais de Ensino e dos Conselhos Municipais de Educação. Contudo, somente os Municípios que constam na investigação criaram os seus Sistemas Municipais até o final de 2004. Outro aspecto, é que em nosso Estado, uma prática adotada por vários municípios é a criação dos Conselhos Municipais de Educação sem a implementação do



Sistema de Ensino, o que tem causado uma grande diferença entre o número de Sistemas e Conselhos constituídos no Paraná.

Cabe aqui um esclarecimento importante para que se possa compreender a análise que foi realizada neste trabalho: será discutida a questão da descentralização do ensino a partir do nível fundamental, chamado historicamente (primeiras letras, elementar, primário e hoje fundamental). Para tanto, o estudo partiu do seguinte pressuposto: o ensino fundamental, em momento algum de nossa história educacional foi “centralizado”, no sentido de ter como único mantenedor e responsável o governo federal. Na verdade, ele sempre foi “descentralizado”, pois, a responsabilidade por este nível de ensino coube sempre aos Estados (Províncias) e Municípios, tratando-se da educação da maioria da população, o que levou à hipótese de que a mesma seria *a menos importante* para o governo central. No entanto, outros níveis, como o ensino médio (secundário) e, principalmente, a educação superior, já tiveram em algum momento histórico, e ainda continuam tendo, a preocupação do governo central e, portanto, será considerada desse ponto de vista como *a mais importante* para o governo central.

O trabalho ficou assim organizado:

O texto do primeiro capítulo apresenta análises de autores que possibilitaram fundamentação teórica das categorias: Descentralização, Centralização, Desconcentração e Municipalização, com o intuito de aprofundar conceitos e relacioná-los ao processo de implementação de Sistemas Municipais de Ensino.

No mesmo capítulo, tendo por base a revisão de literatura inicial foi realizado um levantamento histórico sobre as origens do processo de

descentralização e a sua evolução histórica – a descentralização do menos importante – que destacará a questão da centralização e da descentralização nos marcos legais de nossa história educacional, contextualizando-a em seus diferentes momentos, até o final da década de 1970.

O segundo capítulo buscou demarcar o contexto das políticas educacionais dos anos 1980 e 1990, momento no qual ocorre a proposição da criação de Sistemas Municipais de Ensino. Ao longo desse período histórico analisou-se a legislação educacional, referente à discussão e elaboração da Constituição de 1988 e da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, a LDB nº 9.394 de 1996, que darão sustentação à implementação dos sistemas municipais de ensino no Brasil. Foram explicitadas também, as concepções de sistema e de sistema municipal de ensino, com base nos referenciais expostos por Cury (2000) e Saviani (1997, 1999, 2000 e 2002).

A análise desses elementos teve por objetivo fundamentar a discussão realizada ao longo do trabalho, principalmente no terceiro capítulo, em que foram abordadas as razões e determinações que orientaram os Municípios a constituir os seus Sistemas Municipais de Ensino.

No terceiro e último capítulo foram analisadas e são apresentadas as políticas educacionais implementadas no Estado do Paraná, no sentido da descentralização e, especificamente, o evoluir de seu processo de municipalização; ao mesmo tempo, apresentam-se as razões e determinações que levaram os municípios de Araucária, Chopinzinho, Londrina, Ponta Grossa, São José dos Pinhais e Toledo a constituir Sistemas de Ensino próprios. Para tanto, a análise buscou responder, também, outra pergunta que perpassará todo o

texto: A política educacional brasileira incorporou os princípios de descentralização e/ou desconcentração?

Para encerrar, destaca-se a análise realizada por Saviani (2002) quando chama nossa atenção para, ao olhar as leis, irmos além dos objetivos por elas proclamados e buscar seus objetivos reais, ou seja, procurar compreender seus fundamentos, ler suas entrelinhas, os interesses por vezes contraditórios que se fizeram e fazem presentes, inclusive no processo de sua elaboração/execução.

Portanto, para o autor, é preciso buscar os reais objetivos da implementação das políticas, ir além da sua aparência pois, sendo expressão do real, dificilmente o revelarão em sua totalidade, o que, por sua vez, exige método que nos permita uma análise radical, rigorosa e de conjunto do objeto em questão.

E, nesse sentido, as questões examinadas no decorrer do trabalho buscaram ir em direção da reflexão posta por Saviani, tentando-se, ainda que com limitações, realizar esta tarefa.

## **Capítulo 1 – A descentralização do ensino no Brasil: “cicatriz” histórica da organização nacional do ensino.**

### **1.1. Introdução**

Neste primeiro capítulo, será apresentada a fundamentação teórica sobre a temática da descentralização do ensino, com destaque para a análise das categorias: Municipalização, Centralização, Descentralização e Desconcentração, buscando aproximar conceitos e possibilitar um breve exame da descentralização do ensino no Brasil. Procurar-se-á abordar a questão da descentralização desde o período Colonial, Império e República até o final da década de 1970, bem como, relacioná-la ao fato de não ter se constituído em nosso país um Sistema Nacional de Educação.

Para Rosar (1997) a política neoliberal tem propiciado a implementação, nos países da América Latina, de uma estratégia de desestruturação da economia e dos serviços estatais pela via da descentralização, e a educação também não foge à regra imposta.

A outra face da política neoliberal de globalização dos mercados e padronização de processos em todos os países da América Latina têm sido a descentralização como estratégia de desestruturação de setores econômicos e de serviços de caráter estatal. Nos setores das políticas sociais, desde a década de 60, foram sendo implementadas essas medidas de descentralização. No setor da educação, por exemplo, a partir desta década, foram sendo incrementados projetos com esse objetivo na América Latina e no Caribe, fomentados pela ONU, UNESCO, Banco Mundial e Usaid cujos enfoques, apesar de apresentarem algumas diferenças, contêm um substrato comum no sentido de se alterarem as relações entre o Estado e os cidadãos (ROSAR, 1997, p. 110).

Considerando que a temática da descentralização tem sido questão enfatizada historicamente nas iniciativas governamentais que dizem respeito à educação pública em nosso país, inicialmente faz-se necessário destacar que as políticas públicas educacionais não podem ser entendidas fora do seu contexto sócio-econômico e político. Neste sentido, é preciso considerar que no atual momento histórico, ocorre a ampliação da influência dos organismos internacionais (Banco Mundial, BIRD, UNESCO, CEPAL, UNICEF...) no sentido de que os governos implementem as políticas por eles direcionadas. Tais políticas, impregnadas por fundamentos neoliberais, têm se estendido a todas as esferas da sociedade brasileira (saúde, educação, previdência...). Portanto, as atuais configurações sócio-econômicas-políticas da sociedade brasileira não podem ser compreendidas sem a devida consideração de que se trata de uma sociedade capitalista, periférica, marcada pela luta de classes, e permeada pelas contradições do próprio capitalismo. Neste contexto há a presença de um Estado cada vez mais descomprometido com a esfera pública da sociedade, mas ao mesmo tempo altamente comprometido com os interesses do mercado, neste âmbito demonstrando-se plenamente intervencionista.

Desta forma, o neoliberalismo impõe para a maioria da população que compõe esta sociedade, e conseqüentemente para a escola que se dirige às camadas populares, a “Pedagogia da Exclusão” (Gentili, 1996). Atualmente quase não se discute a gestão do ensino público, não se discute a função e efetivação de mecanismos de gestão democrática, o que importa é buscar recursos (humanos e financeiros) “na comunidade” e gerir os recursos sempre escassos. O diretor da escola, na perspectiva neoliberal, transforma-se no “gerente” da escola e a palavra

de ordem é flexibilidade! Aliás, nestes tempos até se fala em "qualidade", mas não da qualidade comprometida em instrumentalizar as classes trabalhadoras para a busca da transformação das relações sociais, mas sim, da qualidade total, ligada diretamente aos conceitos de produtividade das empresas/indústrias.

Sendo assim, quando se tem a “globalização” da economia, não podemos esquecer do que diz Paulo Freire (1996, p. 21-22):

A ideologia fatalista, imobilizante, que anima o discurso neoliberal anda solta no mundo. Com ares de pós-modernidade, insiste em convencer-nos de que nada podemos contra a realidade social que, de histórica e cultural, passa a ser ou a virar “quase natural”. Frases como “a realidade é assim mesmo, que podemos fazer?” ou, “o desemprego no mundo é uma fatalidade do fim do século” expressam bem o fatalismo desta ideologia e sua indiscutível vontade imobilizadora. Do ponto de vista de tal ideologia, só há uma saída para a prática educativa: adaptar o educando a esta realidade que não pode ser mudada.

Nesse âmbito, as propostas de descentralização do ensino ganham uma nova possibilidade, a da constituição de Sistemas Municipais de Ensino. Isto se deve a dois fatores: o primeiro se dá com a efetivação dos Municípios como entes da federação a partir da Constituição de 1988 e o segundo, por meio da aprovação da LDB nº 9.394/96, que prevê a organização de Sistemas Municipais de Ensino. Para tanto são abertas três alternativas: a) compor seu sistema próprio; b) compor com o Estado um sistema único, ou ainda c) integrar-se ao sistema estadual.

No entanto, somente a aprovação da legislação não foi suficiente até o presente momento, para que a maioria dos Municípios, pelo menos do Estado do Paraná, assumam uma das três possibilidades. Portanto, há uma necessidade de redefinição dos rumos a serem seguidos pelos Municípios: dialogar com o Estado

e a União, para compor um Regime de Colaboração que os comprometa com a educação da maioria da população, para implementar uma das opções elencadas pela LDB, pois não considerar a lei, continuando a administrar sua rede de escolas, sem apoio dos outros entes da federação pode significar concordar com o abandono da responsabilidade pelo Estado, ou apenas, a anuência de estar pertencendo ainda ao Sistema Estadual e, em última hipótese, funcionar sem assumir uma das 03 opções previstas da legislação, o que pode até ser considerado ilegalidade.

Sendo assim, esse momento de redefinição dos rumos da educação municipal, abre a “possibilidade” de serem criados mecanismos que viabilizem a efetiva participação da população na definição das políticas educacionais fortalecendo uma gestão verdadeiramente democrática, com certeza pautada em princípios opostos aos do neoliberalismo, ou seja, comprometida com os interesses da maioria da população, com a transformação e não com a manutenção das relações sociais desiguais, injustas e excludentes postas atualmente.

Assim, a relação entre descentralização e democracia não pode ser considerada de forma linear. Ela depende das condições sociais, econômicas e políticas existentes em determinado país e tempo histórico. Trata-se, em suma, de uma construção político-institucional. Portanto, faz-se necessário analisar como a descentralização do ensino ocorreu em nosso país e quais foram os mecanismos implementados para tanto. Mas, é possível que sejam abertos espaços para que esta possa ser construída de modo mais participativo, num processo constante de aprendizado político e social.

No entanto, é preciso considerar que apesar de muitos apontarem para a perspectiva de que o fortalecimento dos Municípios, ou das esferas locais, possa significar o aumento de sua autonomia e a possibilidade de se constituírem bases para desenvolver práticas pedagógicas que favoreçam a igualdade e o exercício da cidadania, há também que se considerar uma outra hipótese: o “localismo”, que é expressão do fortalecimento do aspecto individual e privado em detrimento da dimensão social e pública.

Então, ao analisarmos a perspectiva de que é no município que as coisas efetivamente acontecem, antes mesmo de afirmarmos que haverá mais democracia, mais autonomia, maior investimento, maior qualidade de ensino, enfim, melhores condições de vida para toda a população, faz-se necessário analisar as condições objetivas que se impõe para cada localidade. Neste sentido, não é possível ser assertivo quanto ao fato de que é no local que tais condições serão postas efetivamente em prática. O contrário também pode ser verdadeiro, ainda mais se pensarmos as condições de vida da população com base em estatísticas que demonstram as condições objetivas da população em cada um dos municípios brasileiros.

Esse contexto nos traz a reflexão de que a definição por implementar o Sistema de Ensino nos Municípios, não deveria ser uma simples formalização legal, como às vezes tem acontecido e, sim, uma decisão que deveria estar balizada por princípios que permitissem tornar a gestão do ensino público mais transparente e participativa, sempre em busca da universalização do acesso e da permanência, visando a ampliação da oferta e da qualidade do ensino oferecida a toda a população, garantindo assim, o direito à educação.



Os aspectos destacados acima serão analisados no primeiro e segundo capítulos, para só então, tendo claro como esse processo se efetivou na política educacional brasileira, ter elementos que possibilitem o exame e ponderação sobre a viabilidade de implementação de uma das três possibilidades elencadas pela legislação educacional na efetivação ou não dos sistemas municipais. Com base nestes estudos será possível então examinar criticamente as razões e determinações que levaram os Municípios paranaenses a implementar os Sistemas Municipais de Ensino a partir de 2001, data da criação do primeiro Sistema Municipal de Ensino no Paraná, exame que será feito no terceiro capítulo.

## **1.2. Políticas educacionais: Municipalização, Centralização, Descentralização e Desconcentração.**

A presente análise terá início com a caracterização da questão da municipalização do ensino, como um processo que vem sendo discutido desde o Império, mas que só ganha proporções com as idéias de Anísio Teixeira, que foram apresentadas no Congresso Nacional de Municipalidades, em 1957. A proposta de Anísio Teixeira, a municipalização, previa um plano de colaboração entre Município, Estado e União, para o ensino primário, encarregando o Município pela escolaridade inicial. O plano tinha por objetivo responsabilizar os três níveis de governo em relação a esse nível de ensino. Tal proposta idealizada pelo autor ofereceria vantagens de ordem social, pedagógica e administrativa, e visava a oferta de um ensino de melhor qualidade, inclusive com a constituição de conselhos de acompanhamento. Sua proposta não foi colocada em prática,

porém, é a partir daquele momento, que a municipalização do ensino começa a ser mais debatida. Considerando que atualmente a municipalização faz parte da realidade de inúmeros municípios brasileiros, neste capítulo buscar-se-á, sem a pretensão de esgotar a temática, resgatar seu percurso histórico na educação brasileira, o que pode ajudar a melhor compreender a concepção de descentralização presente na contemporaneidade.

Antes de fazer referência ao histórico da descentralização do ensino que ocorre pela via da municipalização, serão apresentadas algumas definições de autores que na atualidade tratam desta questão. Alguns deles enfatizam a municipalização como um processo que exige participação e envolvimento da população na vida política do município, colaborando com isso para o efetivo exercício da cidadania (Soares, 1998; Martins e Santos, 2001; Fonseca, 1990).

De acordo com Soares (1998) a municipalização é mais do que uma proposta, é um movimento, é o próprio exercício da democracia, é a incorporação do cidadão à vida política do município.

Para Martins e Santos (2001), a municipalização é um “processo pelo qual os habitantes, cidadãos, de um determinado município participam na elaboração, na decisão, no acompanhamento e na avaliação das políticas públicas, conjuntamente com os poderes públicos, tanto executivo quanto legislativo”.

Ambas as concepções pressupõem a participação da população na vida política de seus municípios como pressuposto fundamental para a efetivação do processo de municipalização, sem o que será apenas uma proposta formal, “de gabinete”, podendo, desta forma propiciar tanto avanços, quanto retrocesso no processo de participação da sociedade.

Fonseca (1990) ao analisar a temática da municipalização do ensino, considera-o muito complexo e polêmico, pois o mesmo pode ser considerado tanto um avanço democrático, quanto um retrocesso, e afirma:

A municipalização do ensino não tem valor em si, não podendo ser considerada fim, mas meio ou instrumento para a consecução de objetivos educacionais. Ao educando não interessa a que instância administrativa cabe a responsabilidade pela educação e sim que esta lhe seja concedida da forma mais eficiente possível. Ele não é municipal, estadual ou federal, mas cidadão brasileiro (FONSECA, 1990, p. 135).

E mais, as definições sobre as políticas educacionais não dependem somente de um fator, ou da população, ou do administrador, mas sim, do nível de participação da população, que interferirá diretamente nas decisões dos administradores.

O que deve garantir-se é o cumprimento da atual Constituição que não isenta qualquer instância do poder público da sua responsabilidade para com o ensino obrigatório.

Neste trabalho será feito o esforço de buscar analisar numa perspectiva histórica o processo de municipalização do ensino no Brasil e, a partir deste resgate histórico, pretende-se reforçar a tese de que sempre ocorreu uma centralização do mais importante, ou seja, o ensino para as elites mereceu ao longo de toda a educação brasileira, maior consideração dos poderes públicos. E, por outro lado, uma descentralização do menos importante, ou seja, o ensino primário, hoje fundamental, para toda a população, não recebeu do governo “central” a mesma atenção, seja na Colônia, no Império ou na República.

A análise aqui realizada tomará como referência, a analogia, realizada por

Gadotti (1993) a respeito da municipalização. Segundo este autor, a palavra "municipalização" está muito desgastada e, ao analisar o assunto, diz preferir utilizar o termo "descentralização", uma vez que municipalização em nossa história é tida como uma estratégia de descentralização. Sendo assim, para efeitos de análise em nosso trabalho, a municipalização será entendida como uma estratégia utilizada para a descentralização do ensino.

Ao entender a municipalização, como uma estratégia utilizada pelos governos na implementação da descentralização do ensino, será necessário caracterizar a discussão centralização x descentralização do Ensino Fundamental e estabelecer uma relação entre a idéia de descentralização, a partir da idéia de “centro”. Para tanto, o referencial teórico da análise terá como base Oliveira (1999) e Rivas (1991), tendo como objetivo analisar as opções realizadas pelo governo central nos diferentes momentos históricos, entendendo que a descentralização do ensino, nos anos 1990, tem seu significado diretamente relacionado a uma concepção de Estado mínimo, na ótica neoliberal.

De acordo com Oliveira (1999, p. 14), o fator centro se estabelece como elemento principal de análise na perspectiva de se caracterizar a centralização e a descentralização. Para o autor a centralização indica claramente a definição dos rumos da política educacional em nível central, expressando a vontade de um pequeno grupo político que possui o poder de decisão “... sobre recursos humanos, financeiros, definição de linhas, planos e programas e controle sobre a sua execução”. Já na descentralização, as definições políticas seriam tomadas por instâncias outras que não as do centro, com grau variado de autonomia.

Ao analisar as diversas variantes da descentralização de políticas educacionais, Rivas também o faz conceituando primeiramente centralização, abordando-a como um processo de gestão do sistema educacional formal, em que decisões públicas e administrativas são adotadas pelo centro, no caso, o Ministério da Educação, para todo o país, “sobre financiamento; contratação de pessoal; administração e elaboração de planos e programas de estudo; supervisão e demais normas que regem a marcha do sistema”. (RIVAS, 1991, p.20)

Como se busca o objetivo de analisar as diversas variantes da descentralização das políticas educacionais, é preciso ter bem definido qual o significado de centralização. Nesse sentido, para efeitos dessa pesquisa, a centralização das políticas educacionais será entendida como um conjunto de atribuições adotadas para todo o país, a respeito: da contratação de profissionais, dos recursos materiais, dos recursos financeiros, das condições de trabalho, das definições curriculares, e das formas de controle e execução, adotadas em nível central, no caso, o Ministério da Educação.

Da mesma forma, para possibilitar o entendimento da descentralização do ensino, serão tomadas as concepções sobre a questão em diversos autores, a saber: Casassus, 1989; Martins e Santos, 2001; Costa, 1997; Vieira, 1971; Rondinelli, 1986; Lobo, 1990; Rivas, 1991 e Bravo, 2001, que nos darão elementos para entender o que significa descentralização e desconcentração, que subsidiaram nossa análise das políticas educacionais brasileiras.

Para Rivas (1991, p. 20) a descentralização pode ser entendida sobre dois aspectos: o primeiro é o que diz respeito à execução das políticas públicas, a

desconcentração, em que o órgão central distribui funções a órgãos regionais que dependem diretamente dos órgãos centrais de decisão. E a outra é a descentralização propriamente dita, que ao contrário não se trata apenas de delegação de tarefas, mas sim, que órgãos regionais e locais têm um grau significativo de autonomia, de poder de decisão “sobre os aspectos importantes do financiamento, elaboração do currículo local, administração e gestão educacional em áreas geográficas determinadas”.

É preciso salientar, que o processo de descentralização do ensino não vem ocorrendo somente no Brasil; ele é reflexo de um movimento internacional. E, segundo Casassus (1989, p. 14-15), na América Latina, de modo geral, a experiência tem evidenciado dois processos gerais: a desconcentração e a descentralização. “A desconcentração reflete processos cujo objetivo é o de assegurar a eficácia do poder central e a descentralização busca o mesmo em relação ao poder local”.

Com base na afirmação de Casassus (1989), Oliveira (1999), descreve seu entendimento sobre desconcentração e descentralização.

Por desconcentração entende-se a delegação de determinadas funções a entidades regionais ou locais que dependem diretamente do outorgante.  
Por descentralização entende-se que as entidades regionais ou locais, com graus significativos de autonomia definam as formas próprias com as quais vão organizar e administrar o sistema de educação pública em suas respectivas áreas de ação (OLIVEIRA, 1999, p.16).

Para Martins e Santos (2001), também se evidencia uma nítida distinção entre descentralização e desconcentração, e ao mesmo tempo, se reforça o entendimento anterior de Casassus (1989); a descentralização, acompanhada de

um conjunto de recursos visa o fortalecimento do poder local e a desconcentração viabiliza-se por meio de um conjunto de políticas elaboradas no governo central para transferir a execução de algumas tarefas.

Descentralização: consiste na transferência de poder de um nível de governo para outro. Este último se responsabilizará pela adoção e gestão integral de determinadas políticas públicas a ele subordinadas, as quais devem ser acompanhadas de todos os recursos, com o intuito de viabilizar a execução política, administrativa e institucional, combinando a participação da sociedade civil organizada em todas as etapas do processo decisório.

Desconcentração: Transferência de gestão operacional, não política, de determinados objetivos definidos e coordenados, em nível central, de uma estrutura de governo a outra ou intragovernamental, de forma a proceder à racionalidade administrativa gerencial e institucional. Desta forma, difere da descentralização, visto que esta pressupõe a capacidade de definição política dos princípios, objetivos e metas a serem alcançados no âmbito a ela vinculado (MARTINS e SANTOS, 2001, p. 240).

De acordo com Costa (1997), e de maneira bastante próxima ao afirmado por Casassus e por Martins e Santos, também se apresentam as duas categorias de análise, descentralização e desconcentração das políticas educacionais. A descentralização é entendida como redistribuição de poder de decisão acompanhada de seus recursos, e a desconcentração apesar de manter a subordinação entre centro e periferia, pode transferir alguns espaços de decisão, dependendo do tamanho de sua estrutura.

Descentralização: redistribuição entre instâncias governamentais, entre poderes estatais e entre o Estado e a Sociedade – de competências, recursos e encargos originários dos organismos centrais, o que implica redistribuição de poder e redivisão do trabalho entre diferentes instâncias autônomas do sistema (COSTA, 1997, p. 21).

Desconcentração: *“a perspectiva ou política que tem como finalidade transferir o espaço de decisão do nível central para as unidades executoras”* (COSTA, 1997, p. 21 e 22),

A autora, citando Casassus, comenta que a desconcentração pode ser entendida muitas vezes, como um primeiro passo para a descentralização. Afirma, ainda, que no processo de desconcentração há que se "... considerar a estrutura em que se tomam as decisões, mantendo (...) a subordinação entre centro e periferia" (COSTA, 1997, p. 22).

Para Souza (2001, p. 46), a autora "... Vera Costa vê a existência de poder decisório na esfera de competências das unidades executoras, ou seja, para a autora, desconcentração não é apenas a transferência de responsabilidades mais afetas à execução de tarefas, conforme dão a entender os demais autores".

De acordo com Vieira (1971, p. 17) a descentralização "engloba tanto o processo de descentralização como o de devolução de poderes" e na desconcentração "o governo central delega autoridade para execução de funções específicas fora da sede", ou seja, "a ação administrativa se desloca do governo central para as agências regionais". O autor acrescenta um elemento diferenciado dos analisados anteriormente, que é a devolução de poderes, ou seja, "a outorga legal de poderes a autoridades locais formalmente constituídas ocorre através da atribuição de funções específicas ou residuais".

Pela ótica do autor, a municipalização do ensino, pode ser considerada uma forma de descentralização tipificável, ao mesmo tempo, como *desconcentração* (pelo deslocamento para os municípios de ações que vinham sendo desempenhadas pelo Estado) e como *devolução de poderes* (pela transferência de responsabilidades que exigem decisões locais e ações específicas, isto é, o poder do município decidir).

Para alguns autores ainda é possível identificar características



diferenciadas dentro do processo de descentralização, entre eles Rondinelli e colaboradores (1986), Casassus (1989) e Lobo (1990).

Rondinelli e colaboradores (1986) classificam a descentralização em quatro tipos, o que a distingue das análises anteriores que caracterizavam uma diferenciação entre descentralização e desconcentração como forma de implementação de políticas educacionais. O autor especifica a desconcentração como uma forma de descentralização, no entanto, define-a com o mesmo sentido utilizado pelos autores anteriores, ou seja, como delegação de responsabilidade em executar as tarefas.

- 1- desconcentração, ou seja, a delegação de "autoridade ou responsabilidade administrativa em níveis inferiores dentro do ministério e agências do governo central";
- 2- delegação, ou seja, "a transferência de responsabilidade administrativa por funções especificamente definidas a organizações que estão fora da estrutura burocrática regular e controladas indiretamente pelo governo central";
- 3- devolução, ou seja, "a criação ou o fortalecimento financeiro ou legal - as unidades subnacionais do governo, cujas atividades estão substancialmente fora de controle direto do governo central";
- 4- privatização, ou seja, a transferência de atividades para a responsabilidade de "organizações voluntárias" ou "para empresas privadas" (Rondinelli e colaboradores, 1986, p. 10 a 26).

De acordo com Rivas (1991, p. 15-16), Rondinelli e seus colaboradores tendem a "identificar a centralização com a atividade estatal e a descentralização com a atividade privada, como os pólos extremos de um contínuo". Na realidade é possível centralização nas atividades privadas, como no caso dos monopólios, assim como descentralização em atividades governamentais, como por exemplo, à autonomia dos governos municipais em determinados setores.

Para Casassus (1989), os processos gerais de descentralização são efetivados por meio de três modalidades: regionalização, nuclearização e

municipalização.

A regionalização pode compreender um ou mais Estados ou um grupo de Municípios.

A nuclearização é concebida como nova forma organizativa, constituída de escolas rurais dispersas e com problemas semelhantes, utilizando-se do microplanejamento e observando estreita vinculação com o meio no qual estão inseridas.

A modalidade municipalizadora, no caso brasileiro, compreende três possibilidades: o Município se encarrega de todo o ensino, em um ou mais níveis, no âmbito de sua jurisdição; o Município se encarrega de parte das matrículas, convivendo no mesmo território com a rede estadual; o Município se encarrega de determinados programas (merenda escolar, transporte de alunos, construções escolares, funcionários postos à disposição das escolas estaduais, por exemplo), os quais são desenvolvidos junto à rede estadual. Essas possibilidades podem se dar por intermédio de convênios, os quais se tornaram bastante comuns a partir da década de 80, ou, no caso das redes próprias, por iniciativa do Município, conforme a legislação atualmente em vigor (CASASSUS, 1989, p. 14-16).

A modalidade municipalizadora do ensino se aproxima e muito das características enunciadas pelo próprio autor para o processo de desconcentração, estabelecendo níveis de responsabilidade e execução de políticas implementadas por outro nível de governo.

Examinando a questão da descentralização, Lobo (1990) classifica em três possíveis vertentes as formas pelas quais a mesma se expressa:

1- "da administração direta para indireta", tratando-se, neste caso, da formação de "empresas públicas, sociedades de economia mista, autárquicas, funções que, sob a justificativa da necessidade de agilização das ações governamentais, compõem hoje um corpo poderoso à margem do controle central";

2- "entre níveis de governo", referindo-se às relações intergovernamentais, implicando na delegação de maior poder aos Estados e Municípios, incluindo a dimensão financeira (redistribuição das receitas públicas) e a político-institucional (reordenamento das competências governamentais);

3- "do Estado para a sociedade civil", em que aponta o risco que se corre em relação à privatização (LOBO, 1990, p. 7).

Novamente podemos identificar em duas das vertentes expostas pelo autor alguma proximidade com a perspectiva da desconcentração, indicada pela

segunda e na terceira opção. A primeira, diz respeito à delegação de algumas responsabilidades, no entanto, o direcionamento das políticas ainda caberia ao governo central, e a segunda, que enfatiza a participação da sociedade civil, resguardadas as preocupações em relação à privatização, devem ser consideradas no sentido de estar promovendo a democratização do ensino.

Interessante é a maneira como Bordinon entende a descentralização. Para ele "transferência de tarefas e responsabilidades não constitui descentralização", pois esta "só se efetiva nos regimes democráticos, porque só as democracias possibilitam e viabilizam a participação". Segundo esse mesmo autor "a essência da descentralização está no *deslocamento do eixo de poder*, permitindo que as políticas e as decisões sejam formuladas via participação" (apud Gadotti e Romão, 1993, p. 150) (grifos nossos). Segundo o enfoque de Bordinon, haveria uma relação direta entre o grau de participação, o grau de descentralização e o nível de vivência democrática já alcançado pela comunidade, o que parece bastante correto.

A magnitude da descentralização mede-se pelo volume de ações realizadas e reconhecidas nas instâncias governamentais de gestão municipal, estadual e federal. Quando estas são representativas das populações locais e reconhecidas por suas capacidades de decisão, pode-se dizer que há efetiva descentralização do poder do Estado.

Se caso ocorrer, de modo contrário, o que, por via de regra, acontece no Brasil (BOTH, 1997), existe apenas uma desconcentração ou deslocamento das ações do governo federal ou estadual para o âmbito municipal. Na desconcentração, as instâncias superiores de governo não partilham poderes e, quando muito, aproximam-se dos cidadãos por intermédio das políticas públicas em área geográfica definida e circunscrita (BRAVO, 2001, p. 171).

A descentralização do ensino relacionada ao poder local ou municipal tem sido verificada em muitos países. Nos países latino-americanos, historicamente

com forte tradição centralizadora, o mesmo processo de descentralização está ocorrendo, quer em atenção às recomendações da ONU e às do Banco Mundial, quer atendendo aos movimentos locais, como por exemplo, o movimento municipalista.

Muito embora seja fundamental a participação da sociedade civil na formulação, implantação e avaliação das políticas públicas, entendemos que esse envolvimento deva ocorrer visando a transparência e a democratização do processo, objetivando a extensão do oferecimento dos serviços educacionais, com qualidade, para a população. Há que se reforçar, no entanto, que não se pretende a privatização (OLIVEIRA, 1999, p.16).

Desta forma, entendemos que a participação da sociedade civil deve ser efetiva, para a definição dos rumos do processo de descentralização, uma vez que a mesma é entendida como a capacidade de grupo e/ou pessoas influenciarem e/ou determinarem a tomada de decisão em um processo político, de modo a garantir a manifestação de sua opinião, tanto contra, quanto a favor, no que se refere aos procedimentos a serem realizados.

A partir de uma perspectiva crítica, "o grau de centralização ou descentralização em um país se define pelo grau de poder e controle social que determinados grupos ou atores sociais exercem sobre o domínio particular da atividade pública" (RIVAS, 1991, p.16).

Sendo assim, será entendida em nosso trabalho a descentralização como uma política que proporciona definições locais (municipais ou estaduais) acompanhadas de todos os recursos necessários a sua execução, e que a mesma difere e muito de desconcentração que se caracteriza por uma limitada forma de distribuição de poderes, ou seja, as definições são pensadas pelos órgãos centrais

e, cabe aos órgãos locais (municipais ou estaduais) a sua execução. No entanto, é preciso estar atento ao detalhe de que o governo vem denominando descentralização, o que estamos caracterizando de acordo com fundamentação teórica apresentada, por desconcentração.

Depois de identificados e definidos os significados que serão atribuídos neste trabalho de pesquisa às categorias Municipalização, Centralização, Descentralização e Desconcentração, é preciso salientar que de acordo com Nereide Saviani (2004), existe uma relação dialética entre centralização x descentralização, e que ao analisar os diferentes aspectos desse movimento contraditório, cabe acima de tudo verificar o que está sendo centralizado e descentralizado.

E que, de acordo com Azevedo (2002), o crescente processo de municipalização do ensino só pode ser entendido, se forem analisadas as estratégias do Estado para combater o problema de distorção da escolarização.

O crescente processo de municipalização do ensino, por seu turno, é passível de entendimento quando o tomamos como uma das dimensões da nova lógica que vem presidindo as políticas educativas, concebidas pelo Poder Executivo central, voltadas para o enfrentamento das distorções dos processos de escolarização. Neste sentido, a municipalização representa uma das externalidades da adoção do princípio da descentralização segundo a perspectiva teórica que vem informando as políticas públicas no Brasil e, por conseguinte, a ação do Estado (AZEVEDO, 2002, 54).

E, de acordo com a mesma autora, esse processo é difundido como sendo de modernização gerencial que visa corrigir as desigualdades e otimizar os gastos públicos.

Desta perspectiva, a descentralização é considerada um instrumento de modernização gerencial da gestão pública, pela crença nas suas possibilidades de promover a eficácia e a eficiência dos serviços concernentes (Melo, 1997). Assim, é difundida como um poderoso mecanismo para corrigir as desigualdades educacionais, por meio da otimização dos gastos públicos. Apesar de os postulados democráticos serem recorrentemente reafirmados, estes se apresentam como justificativa da transferência de competências da esfera central de poder para as locais, respaldadas em orientações neoliberais, com o objetivo de redução do Estado às suas funções mínimas, de acordo com as inspirações/adaptações de corte hayek-smithiano (AZEVEDO, 2002, 54).

A partir deste quadro conceitual questiona-se então: A política educacional brasileira incorporou os princípios de descentralização e/ou desconcentração? E ainda, qual tem sido a estratégia de sua implementação? A mesma, no entanto, será abordada no decorrer do trabalho, porém com mais ênfase, no segundo e terceiro capítulo, quando estaremos analisando respectivamente, as políticas educacionais implementadas a partir dos anos 1980, no Brasil, e as políticas educacionais implementadas no Estado do Paraná, principalmente, no que diz respeito às razões e determinações que levaram os municípios de Araucária, Chopinzinho, Londrina, Ponta Grossa, São José dos Pinhais e Toledo a implementarem os seus Sistemas Municipais de Ensino.

### **1.3. As origens da descentralização e a sua evolução histórica – a descentralização do menos importante.**

No início deste capítulo apresentou-se a fundamentação teórica sobre centralização e descentralização, analisando categorias como: Municipalização, Centralização, Descentralização e Desconcentração, com o intuito de aproximar conceitos e possibilitar a análise da descentralização do ensino no Brasil, destacando assim, que ocorreu um processo contínuo de descaso ou

transferência de responsabilidade do governo central em assumir a educação popular (do povo) e que a municipalização dos anos 1980 e 1990 e a conseqüente criação dos Sistemas Municipais de Ensino tende a ser uma continuidade desta desresponsabilização e não um efetivo processo de descentralização com ganhos democráticos.

A partir desse momento será realizado um levantamento histórico que destacará a questão da centralização e da descentralização do ensino, nos marcos legais de nossa história educacional, contextualizando-os em dois momentos históricos: “Colônia e Império” (1549-1889) e a “República” no período de 1889 até o final da década de 1970. A partir desta análise, buscaremos relacionar o que em essência constituiu estes momentos históricos, ao fato de que, em nosso país, não se construiu, até hoje, um Sistema Nacional de Educação.

Para tanto, foram tomados como base do estudo diversos documentos legais, em especial as Constituições brasileiras e as Leis de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Tal análise está fundamentada em diversos autores, dentre eles destacamos: PAIVA (1990), RIBEIRO (1993), ROMANELLI (1993), OLIVEIRA (1999), CURY (Parecer CEB 30/2000), TELES (2001), OLIVEIRA (2002), MENEZES (2003), SOUZA & FARIA (2003), PERONI (2003) e SAVIANI em diversas obras: (1997, 1999, 2000 e 2002).

### **1.3.1. A centralização e a descentralização no período colonial e no Império (1549-1889).**

De acordo com Paiva (1973), todo o período que antecede à segunda década do século XX na história da educação brasileira é marcado pela uniformidade. O sistema de ensino elementar possui traços comuns de extrema precariedade, tanto quantitativa, quanto qualitativa, devido aos poucos esforços para sua expansão.

A educação popular colonial é praticamente inexistente. Excetuada a ação dos jesuítas e outros religiosos nos primeiros momentos, quase nenhuma atenção é dada ao problema e, além disso, o incipiente sistema então montado se desmorona a partir do século XVIII. A educação popular dos primeiros tempos, utilizada como instrumento de cristianização e de sedimentação do domínio português, não sobrevive à ação de Pombal. Já no século XIX, a vinda da família real portuguesa para o Brasil em 1808 provocou a criação de escolas superiores e preocupações com o desenvolvimento do ensino para as elites em geral (PAIVA, 1973, p.53).

As atividades educativas no Brasil colônia se iniciaram com a chegada dos primeiros jesuítas (1549), encarregados pela Coroa Portuguesa de cristianizar os indígenas e de difundir entre eles os padrões da civilização ocidental cristã. Sendo assim, os jesuítas organizam classes de "ler e escrever" destinadas às crianças (os "curumins"), as quais limitavam-se à catequese e alfabetização. Para Paiva (1973, p.56), "tratava-se da aculturação sistemática dos nativos através da educação".

Contudo, a pouca importância atribuída à alfabetização em si mesma parece natural, se consideramos que ela só poderia realmente servir à catequese, pois mesmo em Portugal o sistema escolar apenas começava a ser montado e



que "o analfabetismo dominava não somente as massas populares e a pequena burguesia, mas se estendia até à alta nobreza e à família real" (PAIVA,1973, p.57).

Observa-se que todo o ensino fora entregue aos religiosos, o ensino oficial só aparece no final do século XVII e início do século XVIII, em função das necessidades de defesa da colônia, desenvolvendo-se realmente apenas a partir do século XIX. Até então, coube o ensino principalmente aos membros da Companhia de Jesus (PAIVA,1973, p.57).

Quando os jesuítas foram expulsos por decisão de Sebastião José de Carvalho, o marquês de Pombal, a regressão do ensino atingiu fundamentalmente as elites, pois eles mantinham na época, diversos seminários e 24 colégios destinados à formação das elites. Porém, também afetou as escolas de primeiras letras regidas por capelões e padres-mestres no interior das grandes propriedades rurais.

As "aulas régias" criadas 13 anos mais tarde e financiadas pelo "subsídio literário" (instituído em 1772), para substituir o sistema jesuítico de ensino para as elites, não lograram funcionar eficientemente. O sistema jesuítico foi desmantelado e nada que pudesse chegar próximo deles foi organizado para dar continuidade a um trabalho de educação. No entanto, a colonização estava consolidada, a língua portuguesa e a religião cristã dominavam amplamente as camadas hegemônicas da sociedade, além de terem penetrado entre indígenas e escravos.

É somente com a chegada da família real portuguesa no Brasil, em 1808, que começa a se modificar o panorama educacional brasileiro.

Tornou-se necessária à organização de um sistema de ensino para atender à demanda educacional da aristocracia portuguesa e preparar quadros para as novas ocupações técnico-burocráticas. Desta forma, foram criados cursos de caráter marcadamente utilitário, em nível superior, como o de Medicina, Agricultura, Economia Política, Química e Botânica, além das Academias Militares; para favorecer a vida cultural criaram-se as Academias de Ensino Artístico, o Museu Real, a Biblioteca Pública, a Imprensa Régia, entre outras iniciativas. Entretanto, em relação à educação elementar não houve grande progresso; as elites a recebiam em suas casas como ensino privado (PAIVA, 1973, p.60).

Como vimos, até o presente momento a educação elementar brasileira é praticamente inexistente, pelas visões apresentadas, o que nos leva a caracterizar esse período como de indiferença em relação à educação inicial, básica, que poderia ser ofertada à população, pelo menos para os filhos da elite, e, portanto, supomos ser esta, já naquele determinado momento histórico, *a menos importante* para o governo central. Com a chegada da família real, em 1808, isso não se modifica, pois a preocupação agora estava centrada na educação das elites que anteriormente apenas recebiam instrução em suas casas, tendo um ensino individualizado, como ensino privado, professores particulares leigos, e até padres e irmãos (congregações). E, ao mesmo tempo, são criados alguns cursos de nível superior, também para atender as elites, que demarcamos como sendo *a questão educacional mais importante, já naquele momento*, para o governo central.

Quanto a responsabilidade pelas esferas de governo, segundo Menezes (2003)<sup>1</sup>, a municipalidade brasileira, foi no período colonial, “ineficiente como unidade de governo”.

---

<sup>1</sup> MENEZES, Ana Maria Ferreira. A autonomia e os recursos tributários municipais no Brasil: uma análise à luz das Constituições Republicanas. Bahia Análise & Dados. Salvador, v. 13, n. 3, dez.2003. p. 802.

Numa perspectiva histórica pode-se observar que as instituições municipais têm uma longa tradição no Brasil. Foram trazidas pelos colonizadores portugueses no século XVI. No período colonial, que se estendeu até 1822, a municipalidade brasileira conservou-se num estágio primitivo e foi bastante ineficiente como unidade de governo. Este período é caracterizado por uma economia de exportação e centralização política sob o comando da metrópole, o que resultou na instituição do município sem nenhuma autonomia política e totalmente ineficiente como unidade de governo (MENEZES, 2003, p. 802).

Nessa perspectiva, nesse período, o município fica sem nenhuma autonomia política como unidade de governo, as decisões são centralizadas na metrópole, e a preocupação do governo português no Brasil com a educação, volta-se ao atendimento das elites.

O ponto de partida, de fato, para nossa retomada histórica será a Constituição Imperial de 1824, a primeira Constituição do Império. Porém, para situar este ponto de partida, destacamos anteriormente a situação de quase inexistência em que se encontrava o ensino elementar em nosso país, no período colonial, que se estendeu até 1822.

Porém, antes de se proceder à caracterização do período Imperial, faz-se necessário um esclarecimento prévio em relação aos termos centralização e descentralização. O termo centralização é utilizado ao longo da análise desse período para definir que é o governo central o responsável pela elaboração das políticas, entre elas a educacional, principalmente, para a elite; enquanto o termo descentralização deve ser entendido como desresponsabilização<sup>2</sup> do governo central, principalmente, no que diz respeito à educação da maioria da população.

---

<sup>2</sup> Desresponsabilização: ato ou efeito de desresponsabilizar, de tirar a responsabilidade, tornar irresponsável. (dicionário Michaelis). Em nosso entendimento, o governo central se desresponsabiliza em relação ao financiamento da educação da maioria da população.

Nesse sentido, serão retomadas, na história do Brasil, as principais discussões que antecederam a aprovação das Constituições brasileiras, percorrendo o processo de sua elaboração por meio da Assembléia Nacional e Geral Constituinte em cada período histórico, iniciando pela de 1823, que embasaram nossa análise no que diz respeito à descentralização do ensino fundamental na história de nosso país, iniciando pela Constituição de 1824.

O período do Império, que perdurou até 1889, também não proporcionou uma consolidação efetiva do governo local. A economia estava centrada na exportação do café desde meados do século XIX, predominando uma centralização política sob a égide do Estado Unitário, com partidos políticos sem representatividade e total domínio das oligarquias rurais (MENEZES, 2003, p. 802).

Como foi apontado por Menezes (2003), a característica anteriormente observada de centralização política no período colonial, permaneceu forte também durante o período Imperial que se encerra em 1889.

Segundo Chizzotti (2001, p. 31), a constituinte de 1823 se tornou um local privilegiado para discussão dos problemas e das concepções sócio-políticas do Brasil, assim como suas orientações foram organizando jurídica e politicamente o país. No entanto, demonstra também, a fragilidade no equilíbrio das forças sociais e políticas, devido ao estado de penúria das províncias, ao excesso de cargas tributárias e a pobreza de agricultores e artesãos, que sustentavam a nobreza, que continuava “subsistindo à custa da Coroa e amparada pela carga fiscal”<sup>3</sup>.

Para o referido autor, o problema da necessidade da oferta da instrução pública foi introduzido por D. Pedro I, em seu discurso inaugural da Constituinte,

---

<sup>3</sup> CHIZZOTI, Antônio. A Constituinte de 1823 e a Educação. In FÁVERO, Osmar. A Educação nas constituintes brasileiras 1823-1988. Campinas, SP: Autores Associados, 2001. p. 31.

ao afirmar que: “Tenho promovido os estudos públicos, quanto é possível, porém, necessita-se de uma legislação especial”<sup>4</sup>. Nesse momento, D. Pedro I referia-se ao Colégio das Educandas (escola para moças); outra iniciativa foi a Escola de Ensino Mútuo (método Lancaster<sup>5</sup>), dirigido às escolas primárias do Império. O Imperador tinha um plano que consistia em criar uma Escola de Ensino Mútuo em cada província, no entanto, tal fato fica somente nas intenções.

Porém, as escolas nesse período, foram abertas sob o comando de D. João VI, e tinham a seguinte característica:

... as escolas foram abertas mediante Provisão Régia, e depois por despacho da Mesa de Desembargo do Paço. A forma extremamente centralizada, decorrente da necessidade de dispor de recursos para sua provisão, mantinha a competência da Corte sobre todas as escolas, incluindo-se as autorizações para se ensinar e as nomeações dos professores (CHIZZOTTI, 2001, p. 36).

Ou seja, de acordo com tais medidas, o processo de ensino no país apontava nitidamente, como característica principal, a centralização do ensino da elite, pois, como é oportuno lembrar, as escolas abertas nesse período tinham por objetivo a formação das elites.

No decorrer do processo constituinte, “... um projeto de Andrada Machado, sobre a forma de governo do Brasil, propõe maior autonomia às províncias”<sup>6</sup>, pois delegava às províncias promover a educação da mocidade; tal proposta de descentralização, no que tange a instrução pública, porém, não se efetivou. A descentralização foi prejudicada por outro projeto apresentado pela Comissão de

---

<sup>4</sup> CHIZZOTTI, op. cit. p. 35-36.

<sup>5</sup> Método Lancaster, ou do “*ensino mútuo*”, onde um aluno era treinado (decurião) para ensinar um grupo de dez alunos (decúria) sob a rígida vigilância de um inspetor.

<sup>6</sup> CHIZZOTTI, op. cit. p. 37.

Instrução pública, que, no entanto, também não consegue estabelecer diretrizes para a difusão do ensino público no país. E ainda, os projetos sofrem novo golpe com a apresentação da proposta de criação das universidades. Estes dois projetos, em sua tramitação e seus resultados, revelam a orientação básica seguida pelos constituintes na organização do sistema escolar brasileiro, ou seja, os documentos não conseguem estabelecer as diretrizes para a difusão da instrução pública no país, e ambos são sobrepostos pelo projeto de criação do ensino superior.

Tentando caminhar na direção de estabelecer diretrizes nacionais, a Comissão de Instrução Pública da Constituinte apresentou uma proposta para "estimular os gênios brasileiros a formar um tratado completo de educação"<sup>7</sup>. A idéia girava em torno da organização de um "sistema" de escolas públicas para o Brasil. No entanto, o projeto apresentava o risco de formar uma massa letrada, e um sistema que nem Portugal possuía, o que era contrário aos interesses da Coroa, portanto, foi desconsiderado.

Desta forma, retoma-se a idéia com dimensões menores; o objetivo agora era o de promover um concurso entre intelectuais para elaborar uma proposta para a educação da mocidade. O projeto apresentado por Martin Francisco era ambicioso, continha seqüência de séries, organização curricular e objetivos definidos para cada grau, porém, o mesmo também não foi levado adiante, perdendo-se em discursos e intervenções periféricas em relação à premiação do autor do tratado.

Para Chizzotti (2001), havia o interesse de se organizar a Instrução Pública

através de um plano geral, porém, os Constituintes foram incapazes de traçar suas diretrizes fundamentais. Com a entrada do projeto de criação das universidades, o projeto foi deixado em segundo plano, sem uma diretriz oficial. A única referência legal neste período para a instrução primária foi a lei de 20 de setembro de 1823 que abre caminho à iniciativa privada. A lei “... permitia a todo cidadão abrir escola elementar sem os trâmites legais de autorização prévia e sem licença e exame do requerente”. Tal “... liberdade de ensinar desobrigava o ensino de complexos artifícios que inibiam as iniciativas de educação, centralizadas em autorizações, favorecimentos e exclusões que a tradição colonial mantivera”. (CHIZZOTTI, 2001, p. 41-44) e livrava o poder público de tal responsabilidade, é evidente.

No entanto, apesar de inúmeras discussões relativas a implementação de um sistema de escolas públicas, a Constituição outorgada de 1824, segundo SUCUPIRA (2001), é fortemente centralizadora em matéria de educação e atribui à Assembléia Geral a competência para legislar sobre a educação pública. Contudo, a Constituição limita a dois parágrafos do artigo 179 as questões específicas da educação:

Art.179 - A inviolabilidade dos direitos civis e políticos dos cidadãos brasileiros, que têm por base a liberdade, a segurança individual e a propriedade é garantida pela constituição do império pela maneira seguinte:

XXXII – A instrução primária é gratuita a todos os cidadãos;

XXXIII – Colégios e universidades, onde serão ensinados os elementos das ciências, belas letras e artes (SUCUPIRA, 2001, p. 57).

---

<sup>7</sup> CHIZZOTTI, op. cit. p. 37.

Apesar disso, desde a sua aprovação, até a promulgação do Ato Adicional de 1834, a Assembléia Geral aprovou somente uma lei sobre o ensino primário. É necessário ressaltar, no entanto, que se estabelece na constituição de 1824 o princípio da gratuidade do ensino primário.

Todavia, ressalta-se que “a Constituição de 1824 abria alguma perspectiva para as ações locais na medida em que possibilitava às cidades e vilas elegerem uma câmara que se encarregaria do seu governo municipal e econômico”<sup>8</sup>, porém as mesmas estariam subordinadas aos presidentes das províncias, o que resultaria na falta de autonomia dessa esfera de governo.

A primeira Constituição do Império, outorgada em 1824, não incluiu, contudo, em seu texto, a proposta de um sistema nacional de educação (existente no anteprojeto inicial), embora já assegurasse a gratuidade da instrução primária a todos os cidadãos. É somente em 1827 que o ensino elementar terá a sua primeira lei geral, já apontando para a idéia futura de sistema de ensino<sup>9</sup> (SOUZA & FARIA (2003, p.47).

Desta forma, podemos entender que a Constituição de 25 de março de 1824 não enfatizou a importância da educação popular para o país, estabelecendo, ao contrário, apenas princípios gerais sobre a gratuidade da instrução primária e fazendo uma referência genérica aos colégios e faculdades.

No entanto, para RIBEIRO (1993), a lei de 15 de outubro de 1827 determinava que em todas as cidades, vilas e lugares mais populosos haveria

---

<sup>8</sup> MENEZES, op. cit. p. 802.

<sup>9</sup> Do ponto de vista histórico, é possível afirmar que o processo de descentralização do ensino possui suas raízes fundadas, mesmo que timidamente, à época da instituição das Câmaras Municipais em cada uma das cidades e vilas do Brasil Imperial, em 1828, no bojo da publicação da primeira Lei Orgânica dos Municípios - o *Regimento das Câmaras Municipais* (DÓRIA, 1992 apud SOUZA & FARIA, 2003, p.47).



escolas de primeiras letras, única lei relativa ao ensino elementar até 1946. Mais uma vez se tem à comprovação dos limites com que a educação era encarada.

Se a denominação de escola primaria representaria política e pedagogicamente a permanência da idéia de um ensino suficientemente difundido e realmente formativo, a classificação de escolas de primeiras letras simbolizava, antecipadamente, a tibieza congênita que irá marcar a maior parte dos esforços de educação popular durante o Império, e até mesmo na República (RIBEIRO, 1993, p. 46).

Reforçando essa tibieza, segundo Sucupira (2001, p. 59), mesmo com a obrigação da lei de 15 de outubro de 1827, “... em 1832, não dá conta do funcionamento de 20 escolas em todo Império”. E mais, CURY (2001, p. 08), afirma que a lei também determina “que os professores das escolas, além de outras disciplinas, deveriam ensinar ‘os princípios da moral cristã e da doutrina da religião católica’”. O que inicia uma outra discussão sobre a educação nas escolas oficiais, a questão da laicidade do ensino, que atravessa o final do império até o período republicano. Segundo Sucupira (2001, p. 59), a lei falhou, “... entre outras causas, por falta de professorado qualificado, não atraído pela remuneração irrisória... e, ...a fiscalização pelas municipalidades prevista na lei, mostrou-se inoperante”.

A não responsabilização do governo imperial pelo ensino primário e suas conseqüências podem ser melhor interpretadas ao analisarmos as características de nosso sistema econômico-social, e como a educação popular estava organizada nesse período.

... em 1823, possuíamos uma população total de 4 milhões de habitantes, dos quais quase 1.200.000 escravos; em meados do século, para 5.520.000 habitantes

livres contávamos com 2.500.000 escravos; mais de 30% da população estava *a priori* excluída de qualquer participação de caráter educativo sistemático. Da população livre, apesar das determinações da lei de 1827 acerca das escolas para meninas, os 50% representados pelas mulheres eram em grande parte marginalizados do processo educativo escolar, sendo conhecida a ignorância das mulheres brasileiras durante o período do Império. Muito poucas freqüentavam escolas: as mulheres do povo não recebiam instrução; as da elite eram educadas em suas casas, de modo mais ou menos sistemático, em alguns casos. A população restante compunha-se de senhores, agregados, pequenos proprietários e comerciantes, empregados burocráticos. Os demais formavam "contingentes relativamente grandes de indivíduos mais ou menos desocupados, de vida incerta e aleatória", que não logravam integrar-se no organismo econômico-social do país desde os tempos da Colônia. Em tais condições pode-se entender que a educação elementar tenha se expandido de forma tão irregular e limitada. As elites adotaram como prática o estudo individual com preceptor em suas casas; a educação do povo não era sentida como necessidade social e econômica forte. Por isso, os efeitos das leis de 1823 e 1827 foram restritos; em compensação, a descentralização promovida pelo Ato Adicional determinou os rumos da educação popular no país (PAIVA, 1973, p. 63).

Sendo assim, podemos inferir que, somente a elaboração das leis de 1823 e 1827, com relação ao ensino elementar, foram insuficientes e não surtiram resultados e demonstram a falta de preocupação do governo para com a educação popular. O que nos leva a entender a ausência de investimento na educação do povo, pois a mesma não era sentida como necessidade social e econômica. No entanto, as elites adotaram para si estudos individuais como sistemática de ensino, com preceptores em suas próprias casas.

Nesse sentido, o Ato Adicional, Lei nº 16, de 12 de agosto de 1834 à Constituição promulgada de 1824, de acordo com PAIVA (1973), foi o instrumento legal mais importante no direcionamento da educação popular no Brasil, no sentido de construção de um Sistema Nacional de Educação, pois:

Ao promover a descentralização do ensino elementar, transformando os Conselhos Provinciais em Assembléias Legislativas Provinciais com competência para legislar 'sobre a instrução pública e estabelecimentos próprios para promovê-la', o *Ato Adicional eliminou quaisquer pretensões de uniformização do ensino do primeiro grau em todo o país* (PAIVA, 1973, p. 62) (grifo nosso).

Segundo Paiva (1973), podemos observar que fica a critério das províncias legislar sobre a educação popular. No entanto, não fica claro na legislação se há impedimento do governo central ou não em também legislar<sup>10</sup> sobre o assunto, dúvida que propicia a sua isenção de responsabilidade em relação ao ensino primário. Coube então às províncias, muitas delas desprovidas de recursos, o encargo em relação a esse nível de ensino, e desse modo, pouco se fez pela educação do povo. De certa forma, poderíamos dizer então que se descentralizou para as províncias o *menos importante* para o governo central. Verificamos, pois, que ao governo central coube a educação das elites, pois ao promover a descentralização do ensino elementar resguarda para si a competência de legislar sobre “... as faculdades de medicina, os cursos jurídicos, academias existentes e outros quaisquer estabelecimentos que forem criados por lei geral”<sup>11</sup>, do qual o mesmo não se descuida.

Segundo Sucupira (2001), o fato do governo central se responsabilizar pelo ensino das elites, faz com que se confira “... aos Estados (Províncias) à responsabilidade pela educação em geral, e se atribua à comunidade local poderes para organizar e gerir suas escolas primárias e secundárias, efetuando cobrança de taxas destinadas à manutenção dos estabelecimentos escolares”<sup>12</sup>. No entanto, o princípio da descentralização foi muito questionado, pois para juristas, políticos e educadores, isso significaria o “abandono” do governo central em relação ao ensino primário e secundário. Neste momento se discutiu

---

<sup>10</sup> Legislar, na verdade, significava responsabilizar-se pela manutenção dos estabelecimentos escolares.

<sup>11</sup> PAIVA, Vanilda Pereira. Educação Popular e Educação de Adultos: contribuição à história da educação brasileira. São Paulo: Edições Loyola, 1973. p. 62.

principalmente a respeito da questão da competência conferida às Assembléias provinciais, se a mesma seria concorrente ou privativa, a qual foi interpretada ao sabor de cada momento, apesar do entendimento de juristas e ministros da pasta de que sua competência seria concorrente.

Contudo, o Ato Adicional de 1834, ao determinar que às Assembléias Provinciais caberia legislar sobre a fiscalização do emprego das rendas públicas provinciais e, também, municipais, acaba anulando por completo a descentralização financeira para o Município, a qual, é o pressuposto básico da descentralização política.

Pode-se então considerar que o Ato em questão, ao conceder competência delegada às províncias (referente ao ensino primário e secundário), principia a instituição da divisão de competências como uma das características da cultura política brasileira e, a um só tempo, como primeira tentativa de formalização de um pacto federativo (SOUZA & FARIA, 2003, p.47).

Mas, as idéias de descentralização política começam a ganhar força com a publicação oficial do Código do Processo Criminal em 29 de novembro de 1832 e da Reforma Constitucional de 12 de agosto de 1834, incumbindo os municípios de exercer funções judiciárias e policiais. No entanto, para Menezes (2003, p. 802), se por um lado o Ato Adicional concedeu autonomia bastante limitada às Assembléias Provinciais, ao definir suas competências legislativas, entre as quais a instrução pública, de outro e de forma contraproducente, a lei interpretativa de 1840 (lei 105, de 23 de novembro), “... recuperou para o poder central atribuições que o *Ato Adicional* havia dado às Assembléias”, e iniciou o processo de

---

<sup>12</sup> SUCUPIRA, Newton. O Ato Adicional de 1834 e a Descentralização da Educação. In: FÁVERO, Osmar. A Educação nas constituintes brasileiras 1823-1988. Campinas, SP: Autores Associados, 2001. p. 61.

revigoramento da centralização monárquica, acompanhado por medidas de força, que em 1841, sofrem o seu golpe fatal, pois:

Em 1841, as Assembléias Provinciais perderam o direito de nomear os magistrados e os chefes da Guarda Nacional – que faziam as funções de Exército da época. Além disto, as funções do “juiz de paz”, eleito pelos municípios para exercer o papel de delegado de polícia, foram transferidas para um chefe de polícia nomeado pelo poder central (MENEZES, 2003, p. 802).

Como pudemos observar, é o Ato Adicional de 1834, o primeiro instrumento legal que desencadeia a descentralização efetiva do ensino elementar, porém, sem previsão de recursos para tanto. No entanto, a lei interpretativa de 1840 retoma a característica de centralização política, porém, a instrução pública primária permanece a cargo das províncias, o que caracteriza a intenção do governo central em permanecer com o princípio da descentralização para a educação pública, e com isso se desresponsabilizar com o nível de ensino que atenderia a educação da maioria da população, permanecendo com a responsabilidade pelo ensino das elites.

Assim, podemos perceber que entre os anos de 1840 e 1850, vai se reconstruir o Estado Nacional com base fortemente centralizadora. Em relação à educação, Ribeiro (1993, p. 54) nos diz que “a década de 1850 é apontada como uma época de férteis realizações, no entanto, restritas em sua maioria ao município da Corte, por força da lei em vigor”. As realizações a que se refere são:

Criação da Inspetoria Geral da Instrução Primária e Secundária do Município da Corte, destinada a fiscalizar e orientar o ensino público e particular (1854); estabelecimento das normas para o exercício da liberdade de ensino e de um sistema de preparação do professor primário (1854); reformulação dos estatutos do Colégio de Preparatórios, tomando-se por base programas e livros adotados nas

escolas oficiais (1854); reformulação dos estatutos da Academia de Belas Artes (1855); reorganização do Conservatório de Música e reformulação dos estatutos de Aula de Comércio da Corte (RIBEIRO, 1993, p. 54).

Percebe-se que os incentivos dizem respeito à educação das elites, pois o investimento em relação à educação se faz, de acordo com Anísio Teixeira, com o objetivo de “formação de quadros” para a elite. Caso tais propostas fossem descentralizadas através de seu caráter concorrente, ou seja, de apoio às províncias, possivelmente, a educação primária e secundária estaria hoje, com outros rumos. No entanto, como isso não ocorre, a proposta federalista só vai ganhar impulso, após o Manifesto Republicano. Na citação abaixo, Sucupira (2001) se refere a análise de A. Teixeira sobre o processo de descentralização:

Em sua análise da descentralização, o eminente educador brasileiro identificou-a como mecanismo de reforço ao sistema de formação de quadros, do qual se encarregava o Poder Central, cuidando do ensino superior e da via privilegiada para o acesso às faculdades, representada pelo Colégio Pedro II, que se tornara o modelo de ensino secundário bem ou mal seguido pelos liceus provinciais. Por esta razão, segundo o seu argumento, foi deixada principalmente às províncias a tarefa da educação popular, considerada de menor importância pela elite governante (SUCUPIRA, 2001, p. 66).

Nesse sentido, tem toda procedência a crítica de Anísio Teixeira, quando ao se referir ao processo de descentralização da instrução primária, diz que o mesmo era um mecanismo adotado pelas elites, e significava um reforço à formação de novos quadros para a classe dominante, e que, ao mesmo tempo, o governo central não se sensibilizava com a universalização da educação popular.

Com base em Paiva (1973, p. 67), passaremos a registrar alguns números que revelam como à educação popular foi tratada no período. Em 1855,

... a instrução pública elementar era oferecida através de 1.500 escolas e atingia 61.700 alunos; o ensino particular chegava a atender 89.054 alunos nos cursos elementar e secundário, sendo possível supor - uma vez que a preferência ao ensino particular manifestava-se claramente pelo ensino do segundo grau - que eram atendidos no nível primário por tais escolas em torno de 15.000 crianças (PAIVA, 1973, p. 67).

Ainda, de acordo com a mesma autora, o número de alunos matriculados nas escolas primárias de todas as províncias, em 1865, ou seja, passados dez anos, indicavam a existência de um total de 107.483 matrículas, que serão descritas pela autora assim:

Com uma população de 8 milhões de habitantes livres e quase 2 milhões de escravos, 20% da população total não era automaticamente considerada para fins educacionais. Dos 80% restantes (população livre), calculou-se a população escolar em torno de 15%. Ora, o que observamos através dos dados é que, no conjunto do país, não chegávamos a atender – através do ensino público e privado – há um século, nem mesmo a 9% da população escolar calculada sobre os habitantes livres. Notamos, entretanto, nítidas diferenças regionais: no Norte, embora o Pará e Maranhão atendessem a mais de 10% de sua população escolar livre, o Amazonas atendia a apenas 6% e o Piauí atingia 3%; no Nordeste o atendimento variava entre 4% (Paraíba) a mais de 10% (Alagoas), mas a maioria das províncias apresentavam taxas muito baixas (Rio Grande do Norte, menos de 5%; Pernambuco, 6%; Bahia, 7%) com a província de Sergipe atingindo a média do país; no Centro-Oeste, Goiás atendia 5% e Mato Grosso, 8%. As províncias cafeeiras de São Paulo, Minas Gerais e Rio de Janeiro, mantinham-se na média do país, atingindo respectivamente os índices de 8,5 8,3 e 8,0%. Em compensação nas áreas de imigração (note-se que ainda em 1865) os índices eram bem diferentes do restante do país: Santa Catarina chegava aos 12%, Rio Grande do Sul ultrapassava os 15%, o Espírito Santo quase atingia 20% e no Paraná o índice subia a quase 25%. O Município Neutro, por sua situação administrativa privilegiada, chegava aos 18%. Naturalmente que não são apenas os fatores econômicos e a imigração que explicam o maior ou menor atendimento escolar provincial; em algumas províncias, por exemplo, homens públicos se interessavam mais pelo problema do ensino que em outras (PAIVA, 1973, p. 67-69).

Vejamos então, de 1823 a 1867 a população cresceu 150%, o número de escravos quase dobrou, a população excluída de qualquer participação de caráter educativo sistemático continuava em torno de 20%. Dos 80% restantes (população livre), calculou-se a população escolar em torno de 15%. Podemos observar com

os dados analisados que não chegávamos a atender 9% da população escolar calculada sobre os habitantes livres, seja por meio do ensino público ou do ensino privado. Portanto, percebemos que apesar do crescimento da população, não houve um esforço em atender a demanda da educação do povo, por parte do governo central, nem mesmo através de sua competência concorrente, pois a mesma continuava a cargo das províncias.

É importante observar que, de acordo com Venâncio Filho (2001, p. 111), existe um consenso entre os historiadores de que 1868 seria o marco divisório do declínio do funcionamento das instituições políticas imperiais, sobretudo pela excessiva centralização, que resulta no “... Manifesto Republicano de 1870, documento que marca o início da campanha destinada a desembocar na derrocada do Império, em 1889” da qual decorrem as discussões da Constituição de 1891.

Ocorrida a controvérsia estabelecida entre o ministro Zacarias e o comandante das forças brasileiras na Guerra do Paraguai, o Duque de Caxias, conservador, o imperador, discordando da opinião do Conselho de Estado, demite Zacarias e, ao invés de atender à maioria liberal, chama para o ministério um líder conservador. Esse episódio que marca, portanto, o declínio do funcionamento das instituições políticas imperiais levará ao início do desencanto com o regime imperial, caracterizado, sobretudo, pela excessiva centralização (VENÂNCIO FILHO, 2001, p. 111).

Na década de 1870, no bojo do confronto Império/República, esteve presente um debate sobre a responsabilidade do poder central sobre a educação que estava sendo de responsabilidade exclusiva das províncias.

Nesse sentido, Sucupira (2001), destaca que também no que diz respeito à educação popular, nesse período, são realizados vários registros de ministros de



Estado, manifestando sua desaprovação à descentralização proposta pelo Ato Adicional de 1834, pelo fato do poder central não ter levado a cabo a sua competência concorrente, principalmente, a partir de 1866. Tais ministros registram o atraso existente em relação à instrução popular e declaram ser inadmissível que tal matéria tenha sido abandonada pelo governo central às autoridades locais.

De acordo com Cury (2001, p. 09), “... o Manifesto Republicano defenderá o princípio federativo e a autonomia das províncias”, e, ao mesmo tempo, afirmaria a liberdade de ensino para as escolas particulares. E, segundo Sucupira (2001), numa direção contrária, durante a década de 1870, passa a ser defendida a necessidade da educação pública e a participação efetiva do governo central nessa tarefa. Nesse mesmo ano, o ministro Paulino de Souza registra o caráter de grande atraso na instrução pública nas províncias, inclusive afirmando que não é de exclusiva responsabilidade das assembleias províncias legislarem sobre ela, dizendo ser necessário o apoio do governo central que as deve auxiliar nessa parte, tão “... logo que e quanto lhe for possível”<sup>13</sup>. Continuando, afirmava que “os poderes gerais tomarão a si a instrução secundária em todo Império”<sup>14</sup>. Tal raciocínio tinha por objetivo o funcionamento de pelo menos uma escola secundária para cada sexo em todas as paróquias da província.

Segundo Sucupira (2001), o ministro João Alfredo, em 1872, afirma não ser possível decretar um sistema geral e uniforme em todo Império, e em 1874, propõe a criação nos municípios das províncias de escolas profissionais. Neste

---

<sup>13</sup> SUCUPIRA, op. cit. p. 63.

<sup>14</sup> SUCUPIRA, op. cit. p. 63.

momento, volta à cena a discussão sobre a competência do governo central, se concorrente ou privativa das províncias. E, somente em 1882, o deputado Almeida de Oliveira apresenta projeto de um plano geral de ensino para a educação primária e secundária, e no mesmo ano, o ministro Dantas criaria estabelecimentos de ensino secundário nas províncias.

Apesar das manifestações dos ministros de Estado, tais propostas não foram encaminhadas pelo Parlamento, e o mesmo autor afirma que “... nada foi feito de concreto no sentido de tornar real e efetiva a participação do governo central no esforço de universalização da educação primária em todo país, ainda que fosse a título de ação supletiva”<sup>15</sup>.

De acordo com Sucupira (2001), “enquanto as províncias, em 1874, aplicavam quase 20% de suas receitas com instrução pública, o governo central não chegava a aplicar mais do que 1% da renda total do Império”<sup>16</sup>, e no que diz respeito a educação primária e secundária não destinava nada às províncias, para que cumprissem sua obrigação constitucional de oferecer educação primária gratuita a toda população.

Nesse sentido, podemos perceber que são procedentes as denúncias dos Ministros atribuindo responsabilidade também ao poder central, pelo estado lastimável em que se encontrava a instrução primária em face da descentralização do ensino provocada pelo Ato Adicional em 1834; nesta direção foram registradas propostas explícitas que indicavam ser necessária a atuação do governo central em apoio às províncias, em virtude das ineficiências de suas ações; porém, nada

---

<sup>15</sup> SUCUPIRA, op. cit. p. 65.

<sup>16</sup> SUCUPIRA, op. cit. p. 66.

foi feito. O que se verificou foi justamente a omissão do governo central e sua total desresponsabilização com o ensino elementar, a educação da maioria da população.

### **1.3.2. O período Republicano desde a sua proclamação em 1889 até a década de 1970.**

De acordo com Menezes (2003, p. 802), o advento da República, em 1889, pautada no princípio do federalismo, com a criação dos legislativos estaduais e municipais, foi se consolidando através de um arranjo institucional fundado num sistema com mais de um nível de autoridade, cada um com responsabilidade de tomar decisões independentes.

Em realidade, a descentralização atendia aos interesses tanto dos setores liberais da camada média, como a facção dominante que participa do processo (senhores do café ou burguesia agro-exportadora). Esta via na descentralização um instrumento de concentração de rendas, já que não teria que dividi-las com a outra facção decadente (senhores da lavoura tradicional) (RIBEIRO, 1993, p. 71).

A Constituição de 1891 instala definitivamente na organização escolar, a dualidade de ensino que vinha sendo retratada no período colonial e imperial; no entanto, é bom frisar que nestes períodos ocorreu uma desresponsabilização implícita, pois não há registro explícito da descentralização do ensino, mas sim uma forte centralização com relação ao ensino da elite.

Art 34 - Compete privativamente ao Congresso Nacional:  
30º) legislar sobre a organização municipal do Distrito Federal bem como sobre a polícia, o ensino superior e os demais serviços que na capital forem reservados para o Governo da União;

Art 35 - Incumbe, outrossim, ao Congresso, mas não privativamente:

- 1º) velar na guarda da Constituição e das leis e providenciar sobre as necessidades de caráter federal;
- 2º) animar no país o desenvolvimento das letras, artes e ciências, bem como a imigração, a agricultura, a indústria e comércio, sem privilégios que tolham a ação dos Governos locais;
- 3º) criar instituições de ensino superior e secundário nos Estados;
- 4º) prover a instrução secundária no Distrito Federal (CURY, 2001, p. 76).

Desta forma, a Constituição de 1891 estabelece que compete especificamente a União à organização do ensino superior e do Distrito Federal, conseqüentemente, deixando o ensino primário e secundário aos Estados e Municípios, como já vinha fazendo até então.

Para Cury (2001) o processo constituinte nesse período pode ser traduzido em três temas: 1) a organização, a esfera pública dividida em União e unidades federadas, e a liberdade de abertura de escolas no âmbito do mercado, que resultam em duas decorrências: a manutenção do diploma oficial e a divisão de competências (a instrução pública primária é delegada aos Estados e Municípios; o ensino secundário a cargo dos Estados, mas poderia também ser mantido pela União e pela iniciativa privada em caráter concorrente; e o ensino superior é privativo da União, aberto aos Estados e livre à iniciativa privada); 2) a laicidade, separação da Igreja do Estado, determinando uma posição não religiosa nas escolas públicas; e 3) a obrigatoriedade/gratuidade da instrução primária, em que ocorre a omissão em relação a ambas as propostas, pois nenhuma delas constou como responsabilidade da União.

A proclamação da república em 1889, na verdade, não concretizou a promessa republicana de maior democratização da sociedade brasileira, e ainda retroagiu em matéria de educação. Isto se deu pelo modo como se constituiu o regime republicano em nosso país. Aqui, o liberalismo se mesclou à cultura política de um país colonizado, contra-reformista, escravocrata e hierárquico, resultando

profundas contradições pelos diversos setores das elites quanto à concepção e a necessidade de democratização da escola (TELES, 2001, p. 03).

E, ao descrever as principais aspectos da Velha República em relação a esse mesmo sistema educacional Teles (2001), confirma que as mesmas características do Império se reproduzem na república, pois:

... surge o discurso da descentralização das decisões políticas, e é criado o Conselho Superior, com desdobramentos nas províncias através dos Conselhos Escolares centrais ou distritais; a descentralização na ação é mais no sentido burocrático e não político, pois os debates entre as elites políticas e intelectuais ainda continuaram fortemente centralizados; estão também presentes nos discursos uma perspectiva racionalizadora na elaboração de currículos, ênfase nos métodos e técnicas de ensino e insumos pedagógicos, livros didáticos, organização dos tempos e espaços escolares; prioridade para a criação de universidades; permanece a estrutura dual de ensino (TELES, 2001, p.03).

Desta forma, como vimos em Cury e em Teles, a União atribui ser de sua competência privativa legislar sobre o ensino superior, e o ensino secundário da capital; aos Estados, caberia a responsabilidade pelo ensino primário e secundário.

De acordo com Paiva (1973), proclamada a República, coloca-se em prática a idéia de se criar uma Secretaria de Negócios da Instrução Pública, Correios e Telégrafos que foi criada em 1890. No entanto, em meio às discussões sobre centralização e descentralização da educação elementar desde o final do Império, acaba-se por atribuir à União a responsabilidade somente por animar o desenvolvimento da instrução pública, e tal idéia de um organismo nacional não sobrevive, e o mesmo é fundido ao Ministério da Justiça em 1891.

Permanecendo a idéia de descentralização da educação popular, o período republicano, à exceção do Distrito Federal, será pobre de informações a respeito

deste nível de ensino. Somente na primeira década do século XX, e em atenção às discussões, nesse período, sobre a necessidade da União interferir na instrução pública é que a mesma começará a esboçar um pequeno papel em relação a sua responsabilidade com a instrução popular.

Na verdade, encontramos nesse período algumas iniciativas concretas em favor da educação popular, que vão mesmo de encontro à interpretação tradicional de inconstitucionalidade do auxílio da União ao desenvolvimento do ensino elementar: a Lei nº 1617, de 30 de dezembro de 1906, autorizava o governo central a ajudar com um quarto dessas despesas os Estados que já dispendessem 10% de suas receitas com o ensino primário. Desta forma, a legislação incorporava um dispositivo cuja ação modificava a interpretação tradicional da lei relativa à descentralização política e administrativa do ensino popular; a decisão de 1906 foi imediatamente incluída no orçamento do ano seguinte. Não havia como discutir a constitucionalidade ou não da decisão, pois a nova lei não preconizava uma decisão conjunta para os Estados, mas facultava às unidades federadas interessadas na difusão do ensino uma ajuda através de acordos isolados (PAIVA, 1973, p. 87).

A questão da interferência da União no ensino elementar é discutida com regularidade no período imediatamente anterior à Guerra. No entanto, para Paiva (1973), é somente a partir da primeira Guerra Mundial que se intensifica o movimento em favor da educação popular.

Segundo a autora, até meados do século 20, ocorreu uma mobilização no sentido de ampliar o número de matrículas em nosso sistema de ensino, principalmente, no que se refere ao ensino elementar. Tal movimento se origina em virtude dos dados estatísticos em relação ao ensino elementar, que em 1915, eram profundamente insatisfatórios, até mesmo nos Estados mais ricos.

Minas, não conseguia oferecer escolas elementares a 25% de sua população escolar; São Paulo mal conseguia abrigar 1/3 de seus habitantes em idade escolar. No Nordeste, em franca decadência econômica, a situação era muito pior; no Rio Grande do Norte, mesmo com certa mobilização contra o analfabetismo através da colaboração do Estado com os Municípios, chegou-se à conclusão de que nem um

orçamento estadual três vezes maior para a educação, poderia-se solucionar o problema. Em piores condições encontrava-se Pernambuco que passara de um total de 800 escolas elementares nas últimas décadas do século XIX para menos de 200 em 1915, apesar do crescimento de sua população; as escolas pernambucanas atendiam a 10% do ensino elementar (PAIVA, 1973, p. 90-91).

A partir da realização do Censo de 1920, Paiva (1973) apresenta outros dados que nos auxiliam a caracterizar os sistemas de ensino nesse período. O Estado de Goiás, com uma população de 511.000 habitantes contava com apenas 10.000 pessoas alfabetizadas, atingindo, um total de 98% de analfabetos, na Bahia, com 3.334.000 habitantes, somente 166.000 sabiam ler e escrever, índice de 4,8%, e 96,2% eram analfabetas. Em São Paulo, existiam 656.114 crianças entre 06 e 14 anos, e destas, 511.355 analfabetas, um índice de 77,9%.

Como vimos, os índices de atendimento escolar na Primeira República, mantiveram-se mais ou menos no mesmo nível do Império, apresentando-se como um forte motivo para a mobilização observada a partir da Primeira Guerra na área da educação. Esta intensa mobilização, entretanto, não conseguiu promover resultados quantitativos muito animadores.

Nas primeiras décadas do século 20, a orientação constitucional que vinha isentando a União em relação ao ensino elementar começa a ser questionada por educadores e segmentos mais progressistas da classe política, pois, durante todo o Império e a Primeira República, essa omissão federal tendeu a persistir. Entre essas vozes, surge a de Anísio Teixeira com a proposta de criação dos Conselhos Municipais de Educação (CME's) na Bahia que, embora contemplada em lei estadual, não chega a ser implementada (SOUZA & FARIA, 2003, p. 47).

Sendo assim, percebe-se que um novo entendimento em relação ao campo de atuação da União em relação à educação começa a ser construído, influenciado evidentemente, nesse momento histórico, pela atuação dos Pioneiros

da Escola Nova; os efeitos disso serão notados já a partir da elaboração da Constituição Federal de 1934.

A década de vinte foi marcada por diversos fatos relevantes no processo de mudança das características políticas brasileiras; são deflagradas manifestações urbanas demonstrando a insatisfação dos setores dominados. Ocorre também o crescimento do setor médio da população composto, de acordo com Basbaum, (1962, p. 48) “da pequena burguesia das cidades, por uma grande massa de funcionários públicos, empregados do comércio, as chamadas classes liberais e intelectuais e, por fim, os militares cuja origem social era agora a própria classe média”. Foi nesta década, que ocorreram o Movimento dos 18 do Forte (1922), a Semana de Arte Moderna (1922), a fundação do Partido Comunista (1922), a Revolta Tenentista (1924) e a Coluna Prestes (1924 a 1927).

... neste ambiente de agitação, de contestação de idéias e práticas estabelecidas, também aquelas que caracterizavam a organização escolar do período foram combatidas, ... já não eram apenas ou predominantemente os políticos que denunciavam a insuficiência do atendimento escolar elementar e os conseqüentes índices de analfabetismo. O problema passava a ser tratado, agora, por educadores “de profissão” (RIBEIRO, 1993, p. 98).

De acordo com Nagle (1974) esse período histórico terá influências no processo de ensino na década de 20 e será considerado como um período de entusiasmo pela educação e otimismo pedagógico.

O entusiasmo pela educação e o otimismo pedagógico, que tão bem caracterizaram a década de 20, começaram por ser, no decênio anterior, uma atitude que se desenvolveu nas correntes de idéias e movimentos político-sociais e que consistia em atribuir importância cada vez maior ao tema da instrução, nos diversos níveis e tipos. É essa inclusão sistemática dos assuntos educacionais nos programas de diferentes organizações que dará origem àquilo que na década dos



20 está sendo denominada de entusiasmo pela educação e otimismo pedagógico (NAGLE, 1974, p.101).

Neste mesmo período, Ribeiro (1993, p. 100) aponta o início, em vários estados, de um movimento de renovação educacional. Inspirados na nova escola européia, com influência da filosofia positivista, foram realizadas diversas reformas de abrangência estadual, como a de Lourenço Filho, no Ceará, em 1923, a de Anísio Teixeira, na Bahia, em 1925, a de Francisco Campos e Mario Casassanta, em Minas, em 1927, a de Fernando de Azevedo, no Distrito Federal (atual Rio de Janeiro), em 1928 e a de Carneiro Leão, em Pernambuco, em 1928.

De acordo com Ribeiro (1993), apesar das reformas apresentarem limitações devido ao seu caráter regional e da dependência da permanência dos educadores que a idealizaram, e de sua limitação teórica por representar uma forma de transplante cultural e de pedagogismo, é importante destacar o fato da defesa da “idéia de que era preciso difundir a educação e a cultura, como também era necessário reestruturá-las”<sup>17</sup>.

Segundo Paiva (1973), os resultados desanimadores no que diz respeito ao ensino, já mencionados anteriormente, e o movimento de renovação da educação elementar, promovem uma modificação nos rumos educacionais que apresentavam preocupação quantitativa, e, passa a ter atenção a qualidade do ensino ofertado.

... substituída pelas preocupações qualitativas e pelo movimento de renovação da educação elementar, os níveis de crescimento dos sistemas de ensino mantiveram-se mais ou menos constantes durante a última década do primeiro

---

<sup>17</sup> RIBEIRO, op. cit. p. 101.

período republicano. Em 1929 contávamos com 1.641.891 alunos matriculados em nossas escolas elementares; em 1915, esse número era de 910.452: um crescimento anual médio de cerca de 5,3%, apenas levemente superior ao dos períodos anteriores (PAIVA, 1973, p. 91-92).

De acordo com Paiva (1973), havia uma preocupação nesta época em promover o apoio da União aos Estados, com a criação de uma coordenação nacional para a educação que viesse a implementar uma política nacional de educação. A descentralização do ensino elementar propiciava ações muito diversificadas por parte dos Estados, ou seja, sem nenhuma uniformidade. A aplicação de recursos estaduais no ensino elementar variava de Estado para Estado em grandes proporções bem como, poucos deles ultrapassavam os 10%. Os recursos da União quase não existiam, e os recursos municipais eram irrisórios na maioria dos casos. Assim, verifica-se que o problema da instrução popular tendia a se agravar com o crescimento da população. Além disso, a descentralização provocava uma total ignorância da União com respeito ao movimento educativo dos Estados.

Durante esse período ocorre também, a revisão constitucional de 1926, na qual, segundo Cury (2001) destacam-se pelo menos três emendas: 1) a que facultava à União interferir nos Estados, 2) na legislação sobre o trabalho, e 3) na legislação sobre o ensino. “A Emenda Constitucional de 1926 significou o fim do princípio contratual de mercado, estabelecido de modo absoluto na Carta de 1891, sem a intervenção do Estado” (Cury in Fávero, 2001, p. 99). Sendo assim, caracterizamos medidas centralizadoras por parte do Estado, no que diz respeito à estrutura administrativa e política do país, enquanto que, a educação, e

principalmente, a educação elementar permanece com a mesma característica levantada até esse momento, ou seja, “descentralizada”.

Desta forma, como vimos por meio dos dados levantados por Paiva (1973), e com base nas redefinições políticas, pode-se inferir, novamente, que até o presente momento histórico, não há um real compromisso da União com o ensino elementar, que continua “descentralizado” sob a responsabilidade dos Estados.

Segundo Teles (2001), a crise capitalista internacional que se desenrolou a partir do início da década de 30, foi o marco referencial para a entrada definitiva do Brasil no mundo capitalista de produção, principalmente, no que diz respeito ao desenvolvimento de seu parque industrial, pois a crise...

... abalou as estruturas da República Velha baseada no modelo agroexportador. O país se viu forçado a dar maior importância ao mercado interno, fomentando as bases para o novo modelo de desenvolvimento econômico, o da substituição de importações. Tal evento, incrementa o processo de urbanização e as classes médias e o operariado crescem e conquistam maior importância na vida política brasileira, reivindicando a ampliação dos direitos políticos e sociais (TELES, 2001, p.04).

As perspectivas de modificações da realidade brasileira passam a exigir uma mão-de-obra especializada e para tal era preciso investir na educação. Sendo assim, em 1930, foi criado pelo Decreto nº 19.402, o Ministério da Educação e Saúde Pública, que diz em seu “Art. 2º Este Ministério terá a seu cargo o estudo e despacho de todos os assuntos relativos ao ensino, saúde pública e assistência hospitalar” (Ribeiro, 1993, p. 107). Em 1931, o governo provisório sanciona vários decretos organizando o ensino secundário, as universidades brasileiras ainda inexistentes e o Conselho Nacional de Educação, como órgão consultivo do Ministério da Educação. Estes Decretos ficaram

conhecidos como Reforma Francisco Campos. Entre eles, o Decreto 19.850, de 11 de abril, cria o Conselho Nacional de Educação (que só irá começar a funcionar em 1.934), o Decreto 19.851, de 11 de abril, institui o Estatuto das Universidades Brasileiras que dispõe sobre a organização do ensino superior no Brasil e adota o regime universitário, o Decreto 19.852, de 11 de abril, dispõe sobre a organização da Universidade do Rio de Janeiro, o Decreto 19.890, de 18 de abril, dispõe sobre a organização do ensino secundário, o Decreto 20.158, de 30 de julho, organiza o ensino comercial, regulamenta a profissão de contador e dá outras providências e o Decreto 21.241, de 14 de abril, consolida as disposições sobre o ensino secundário, e estabeleceu uma uniformidade de currículo e de organização, com o objetivo de formar as elites condutoras.

O que se verifica, nesse momento histórico, é a ausência de um decreto que organize a educação popular (ensino elementar), o que caracteriza o descompromisso do governo central com a educação do povo e reforça o argumento de que esse nível de ensino é o menos importante para a União, e, portanto, pode ser inteiramente descentralizado.

A Constituição de 1934, no entanto, modifica sensivelmente os rumos da educação em nosso país: o artigo 149 afirma que a mesma é um direito de todos; o artigo 150, alínea a, atribui responsabilidade à União em elaborar uma política nacional de educação, ao atribuir à mesma União a competência privativa de traçar as diretrizes da educação nacional por meio do Plano Nacional de Educação; o artigo 151 define que cabe aos Estados e ao Distrito Federal organizar e manter os seus sistemas educativos, respeitadas as diretrizes estabelecidas pela União; ao mesmo tempo, permite em seu artigo 152, Parágrafo

único, que “Os Estados e o Distrito Federal, na forma das leis respectivas e para o exercício da sua competência na matéria, estabelecerão Conselhos de Educação com funções similares às do Conselho Nacional de Educação e departamentos autônomos de administração do ensino”; e em seu artigo 156, estabelece a vinculação de recursos orçamentários que serão destinados a educação “A União e os Municípios aplicarão nunca menos de dez por cento, e os Estados e o Distrito Federal nunca menos de vinte por cento, da renda resultante dos impostos na manutenção e no desenvolvimento dos sistemas educativos“. No entanto, é preciso salientar que tal conjunto de medidas reforça ainda mais o processo de descentralização do ensino primário (FÁVERO, 2001, p. 304-307).

Segundo Rocha (2001, p 133), no que tange à educação básica, ocorre uma vinculação dos índices orçamentários de aplicação de recursos públicos. É verdade que a Constituição de 1937 suspendeu-os, porém, o princípio da Carta de 1934 “... foi suficientemente forte para voltar a vigorar na própria política educacional estadonovista, pelo menos para os Estados e municípios”. Mas, na verdade, esta ocorrerá somente com a criação do Fundo Nacional de Ensino Primário, aprovado em 1942.

É preciso salientar também, que nesse momento, de acordo com Rocha (2001), não havia, no contexto político, disputa com relação à aplicação dos recursos públicos no ensino privado, o que proporcionou a possibilidade por parte dos defensores do ensino público em direcionarem a verba pública para a escola pública. No entanto, ficam brechas para que sejam destinadas verbas públicas ao ensino privado, o que se fará mais tarde, seja pelo sistema de bolsas, seja por empréstimos subsidiados.

De acordo com Souza & Faria (2003), a discussão sobre centralização e descentralização da educação no Brasil,

... se fez presente na Assembléia Constituinte de 1933 e na Constituição de 1934, expressando a visão das elites dominantes, que consideravam a educação das classes populares uma questão menor e que, portanto, poderia ser entregue à responsabilidade dos Estados. Este relacionamento entre descentralização, omissão e elitização explica assim a ausência, na primeira Constituição Republicana, em 1891, da garantia de gratuidade da instrução primária (SOUZA & FARIA, 2003, p.48).

Desta forma, passamos por mais uma Reforma Constitucional, a de 1934, e apesar das redefinições políticas, o avanço a ser considerado é a efetivação da responsabilidade da União com o ensino secundário. No entanto, faz-se necessário reforçar a tese de que há um descompromisso da União com o ensino elementar.

Segundo Ribeiro (1993), com a instabilidade política deste período, Getúlio Vargas, num golpe de estado, instala o Estado Novo e proclama, em 1937, uma nova Constituição autoritária e centralizadora, também conhecida como "Polaca", em relação às constituições anteriores, a qual, cria uma forma de controlar os municípios nas áreas política e financeira, inclusive, refletindo tendências fascistas.

Em consequência do golpe, a 10 de novembro é outorgada uma nova Constituição, em 1937, que difere em essência das anteriores constituições republicanas, pois dispensava o sistema representativo, enquadrava os demais poderes no Executivo e liquidava com o *federalismo*, com os governos estaduais, com a pluralidade sindical etc. Em um de seus artigos, o de nº 177 das Disposições Transitórias, que foi prorrogado por duas vezes, permitia ao governo aposentar ou demitir funcionários considerados contrários ao governo (RIBEIRO, 1993, p. 128).

Em consequência de tais medidas, para Ribeiro (1993, p. 129), inicia-se um processo de terror policial. O governo de Getúlio Vargas impõe à população uma repressão violenta, realiza deportações, o que acaba por determinar uma “paz interna” nesse período de transição política.

A Constituição Federal de 1937 propõe em seu artigo 128 que “a arte, a ciência e o ensino sejam livres à iniciativa individual e à associação ou pessoas coletivas públicas e particulares”, e diz que “É dever do Estado contribuir, direta e indiretamente, para o estímulo e desenvolvimento de umas e de outro, favorecendo ou fundando instituições artísticas, científicas e de ensino”. Mantém ainda, em seu artigo 130 que “O ensino primário é obrigatório e gratuito. A gratuidade, porém, não exclui o dever de solidariedade dos menos para com os mais necessitados; assim, por ocasião da matrícula, será exigida aos que não alegarem, ou notoriamente não puderem alegar escassez de recursos, uma contribuição módica e mensal para a caixa escolar”. Também dispõe como:

... obrigatório o ensino de trabalhos manuais em todas as escolas normais, primárias e secundárias, e sobretudo, dá providências ao programa de política escolar em termos do ensino pré-vocacional e profissional que se destina ‘as classes menos favorecidas e é, em matéria de educação, o primeiro dever do Estado (RIBEIRO, 1993, p. 129).

Neste sentido, de acordo com Ribeiro (1993, p. 129) a nova Constituição, enfatiza o ensino pré-vocacional e profissional. E, “... a orientação político-educacional para o mundo capitalista fica bem explícita em seu texto sugerindo a preparação de um maior contingente de mão-de-obra para as novas atividades abertas pelo mercado”.

No contexto político, o estabelecimento do Estado Novo, segundo Romanelli (1993), faz com que as discussões sobre as questões da educação, profundamente rica no período anterior, entrem "*numa espécie de hibernação*"<sup>18</sup>. As conquistas do movimento renovador, influenciando a Constituição de 1934, foram enfraquecidas nesta nova Constituição de 1937. Marca uma distinção entre o trabalho intelectual, para as classes mais favorecidas, e o trabalho manual, enfatizando o ensino profissional para as classes mais desfavorecidas.

... a matrícula nos Estados crescera bastante nos últimos anos da Primeira República e triplicara durante a Segunda República. No período 1927-1931 observava-se, para um crescimento populacional de 8%, um aumento de matrículas da ordem de 15%; no período 1932-1936, para igual crescimento percentual da população, houve um crescimento das matrículas superior a 30%. Entretanto, a elevação das matrículas não eliminava a precariedade do atendimento quantitativo: em 1937, com uma população escolar de mais de 7.000.000 (entre 7 e 12 anos) o atendimento ia pouco além das 2.600.000 crianças, correspondendo a pouco mais de 37%. Até o final do Estado Novo tais índices se elevaram ligeiramente, em virtude do apelo aos Interventores para que favorecessem a difusão do ensino primário. (PAIVA, 1973, p. 115).

De acordo com os dados acima, apesar de estar ocorrendo um crescimento das matrículas, o atendimento ia pouco além de 2.600.000 crianças, 37% do total, o que demonstra a precariedade do atendimento quantitativo e a pouca preocupação do governo federal com o ensino primário.

Segundo Ribeiro (1993, p.147-148), em 1942, por iniciativa do Ministro Gustavo Capanema, são realizadas algumas Reformas no ensino, que receberam o nome de Leis Orgânicas do Ensino, e são compostas por diversos Decretos-lei. Entre eles, o Decreto-lei 4.048, de 22 de janeiro, cria o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial – SENAI, o Decreto-lei 4.073, de 30 de janeiro,

---

<sup>18</sup> ROMANELLI, Otaíza de Oliveira. História da educação no Brasil. Petrópolis: Vozes, 1993. p. 153.



regulamenta o ensino industrial, o Decreto-lei 4.244, de 09 de abril, regulamenta o ensino secundário, e, em 1943, o Decreto-lei 6.141, de 28 de dezembro, regulamentando o ensino comercial. A reforma fica em vigor até a aprovação da Lei 4.024/61.

O ensino, neste período, ficou composto por curso primário, ginásial e colegial, podendo ser na modalidade clássico ou científico. E, ao assinalar o caráter educativo do ensino secundário de formação da personalidade acompanhada de uma cultura geral estabeleceu, a exemplo da Reforma Francisco Campos, uma uniformidade de currículo e de organização, com o objetivo de formar as “elites condutoras”.

Ainda em 1942, como resultado da Conferência Nacional de Educação, de 1941, o governo federal, através de mais um Decreto-Lei nº 4.958, institui em, 14 de novembro, o Fundo Nacional de Ensino Primário (FNEP) "formado pela renda proveniente dos tributos federais que para esse fim viessem a ser criados"<sup>19</sup>, destinado à ampliação e melhoria do sistema escolar primário em todo o país.

O FNEP estabelece que a renda será "proveniente dos tributos federais que para esse fim vierem a ser criados" (Art. 2º). Portanto, ele não cria, de imediato, a contribuição da União. Propõe, no artigo 4º, que o Ministério da Educação fica autorizado a estabelecer com os Estados, Territórios e Distrito Federal, o Convênio Nacional de Ensino Primário. Este último acordo, estabelecido no ano seguinte, firmará o compromisso, com aquelas unidades, de que fique determinado, nos seus orçamentos, o índice de 15% em educação, no mínimo, para o ano de 1944, sendo este índice acrescido nos anos seguintes de 1% até o total de 20%. Em troca, a União compromete-se a cooperar financeiramente, com fim ao desenvolvimento do ensino primário, nos limites dos recursos do Fundo. O Convênio propõe ainda que as unidades federadas estabeleçam convênios com os seus municípios, nos mesmos termos, iniciando com o índice orçamentário em 11% até o limite de 15% (ROCHA, 2001, p. 133).

Contraditoriamente, segundo Paiva (1973, p, 139), o Ministro Capanema em sua exposição de motivos, "... dizia ter chegado o momento da interferência federal no ensino elementar, não apenas para fixar diretrizes, mas também para cooperar nas realizações concretas".

Propunha também a expedição da Lei Orgânica do Ensino Primário e a assinatura de um convênio nacional de ensino primário com as unidades componentes da Nação. Tal Convênio foi celebrado a 16 de novembro entre o Ministro da Educação e os delegados dos Estados, Distrito Federal e território do Acre, sendo ratificado pelo Governo federal em 1º de março de 1943, (decreto nº 5.293) (PAIVA, 1973, p, 139).

Para prover de recursos o Fundo, o governo federal criou o adicional de 5% sobre as taxas do imposto de consumo sobre bebidas, decreto nº 6.785 de 11 de agosto de 1944, devendo a arrecadação ser iniciada em 1º de janeiro de 1945 pelo Ministério da Fazenda. No entanto, somente em 25 de agosto de 1945, quase 3 anos após a assinatura do Convênio, foi regulamentada a concessão do auxílio federal por meio do decreto nº 19.513.

Tal recurso seria encaminhado aos Estados conforme suas necessidades e de acordo com o número de crianças entre 7 e 11 anos que não estivessem matriculadas no ensino primário. A forma de aplicação do auxílio: 70% para construções escolares, 5% para bolsas de estudo para o aperfeiçoamento de técnicos do ensino primário e, os 25% restantes seriam destinados à educação primária de adolescentes e adultos analfabetos.

A falta de pressa com a qual o governo procedeu a esta ajuda demonstra que, apesar de sua intenção de utilizar a educação como veículo de difusão ideológica,

---

<sup>19</sup> PAIVA, op. cit. p. 139

a ação pedagógica através do sistema formal de ensino não era vista pelo governo central como um instrumento de ação política muito importante; na verdade, apesar da orientação populista do Estado Novo, a ação política seguiu os caminhos tradicionais das composições entre os grupos dominantes nos centros decisórios, sem incorporar maiores parcelas da população a este processo (PAIVA, 1973, p. 140-141).

De acordo com Paiva (1973), por meio do Fundo regulamenta-se a participação dos Estados e Municípios no orçamento das despesas educacionais e foram centralizadas as informações sobre o ensino elementar. No entanto, ressalta-se que ao se estabelecer o Fundo, em 1946, é criada a Lei Orgânica do Ensino Primário, Decreto nº 8.529, que organiza o funcionamento do ensino elementar em todo o país, uniformizava o curso primário, com 04 anos de duração e 01 ano complementar, reafirmava a obrigatoriedade do ensino e estabelece um currículo fixo. Isto pode ser analisado de alguma forma, como uma tentativa de assumir responsabilidades e, ao mesmo tempo, de se instituir um “Sistema Nacional de Educação”.

Segundo Shiroma, Moraes e Evangelista (2000), o conjunto de decretos que compôs as Leis Orgânicas completou o processo político aberto com a criação do Ministério dos Negócios da Educação e Saúde Pública, em 1930. E mais,

... possibilitaram ao governo da União o poder de estabelecer diretrizes sobre todos os níveis da educação nacional, diferentemente das Reformas Campos que, do ponto de vista do ensino profissional, só atentaram para o ensino comercial - evidenciando os limites de uma sociedade presa aos interesses de uma economia agro-exportadora. As Leis Orgânicas, ao contrário, contemplaram os três departamentos da economia regulamentando o ensino técnico-profissional industrial, comercial e agrícola. Contemplaram, também, os ensinos primário e normal, até então assunto da alçada dos Estados da Federação (SHIROMA, et alii, 2000, p.27).

No entanto, segundo as autoras, esse conjunto de Decretos Leis, não propiciou uma unidade ao sistema educacional.

Nem por isso o conjunto das Leis Orgânicas e sua legislação complementar propiciaram ao sistema educacional a desejável unidade a ser assegurada por diretrizes gerais comuns a todos os ramos e níveis de ensino. Persistia o velho dualismo: as camadas mais favorecidas da população procuravam o ensino secundário (SHIROMA, et alii, 2000, p.27).

Desta forma, esperava-se a ampliação do ensino primário, que de fato, começou a crescer com a ajuda de recursos federais. Entretanto, tais medidas não foram suficientes para absorver a demanda potencial desse nível de ensino, pelo abandono em que se encontrava a educação primária, até o momento, pela União, e, pela interferência de interesses políticos locais que propiciaram desperdício dos recursos federais.

Com a destinação de 70% dos recursos do FNEP para a construção de prédios escolares abriram-se novas possibilidades de expansão da rede elementar de ensino em todo o país. Em 1946, à época do início das atividades financiadas pelo Fundo, existiam em todo o país cerca de 28.300 prédios escolares destinados ao ensino elementar, dos quais somente 4.927 eram prédios públicos (menos de 18%) e destes apenas pouco mais de 3.000 haviam sido construídos para fins escolares. Os restantes eram prédios cedidos ou alugados - improvisados - e, freqüentemente, o aluguel de tais prédios seguia o caminho das negociatas e do beneficiamento de parentes dos políticos locais pois a maioria das escolas funcionava nas casas dos professores, cuja nomeação dependia de forma direta da política municipal. Deste modo não parecia exagerado o cálculo do INEP de que o país necessitava construir 40.000 prédios escolares: 360 dos municípios brasileiros não contavam com qualquer prédio escolar e os existentes nos demais municípios apresentavam instalações extremamente precárias (PAIVA, 1973, p. 146-147).

Segundo Paiva (1973), a aplicação dos recursos do FNEP, contribuiu para a diminuição do déficit de escolas. Tal expansão teve uma orientação rural, ou seja, prédios com sala única (acompanhada da casa da professora).

A multiplicação dos prédios escolares a partir de 1946 foi notória. Os 28.300 prédios de 1946 eram 77.000 em 1958, 98.000 em 1962, 107.411 em 1964 e 134.909 em 1969, graças não somente aos recursos do FNEP, mas também aos esforços estaduais e aos programas de ajuda externa voltados para a educação. Manteve-se a predominância das unidades escolares rurais, embora o número de salas fosse maior na zona urbana, onde eram construídos grupos escolares ao invés de escolas isoladas (PAIVA, 1973, p. 149).

No entanto, na visão da mesma autora, o crescimento do número de unidades escolares não correspondeu a um crescimento proporcional da expansão quanto ao número de matrículas. Tal fato se deve ao crescimento demográfico e à construção de prédios em localização inadequada, como consequência das interferências do poder político local. O que também nos auxilia a entender o fato de que a diminuição do déficit de matrículas não tenha acompanhado o ritmo de crescimento das construções.

Em 1945 a rede escolar atendia a cerca de 57% da população de 7 a 11 anos (calculada em 12,5% da população geral) no conjunto do país, com o déficit de atendimento (43%) desigualmente distribuído entre as diversas regiões, Estados e Municípios brasileiros. Em alguns municípios o déficit chegava a 90%, em 142 municípios oscilava entre 80 e 90%, em 245 entre 70 e 80% e em 220 entre 60 e 70%, concentrando-se os índices mais elevados nas regiões e Estados mais pobres. Em 10 anos, 1945 a 1955, a matrícula na educação primária cresceu em cerca de 70% (de 3.295.391 em 1945 para 5.617.649 em 1955), alcançando uma proporção média maior que todas já observadas em nosso sistema de educação primária. Nos dez anos seguintes (1955 a 1965), apesar da retração de matrículas em 1964, o total do crescimento do atendimento escolar alcançou cerca de 90%: em 1965 a matrícula geral atingia 10.695.391 alunos, observando-se na década o maior crescimento anual médio já atingido no país. No conjunto, as matrículas têm crescido - em termos relativos - em torno de 7% ao ano, numa proporção bem mais elevada que o crescimento demográfico... PAIVA (1973, p. 149-150).

Para Ribeiro (1993, p. 132), com a queda do governo Getúlio Vargas, em 1945, abrem-se as portas para a redemocratização do país, favorecendo a formação de partidos políticos, que consagram o presidencialismo e o federalismo,

através das eleições livres e os direitos cívicos, amparados pela Constituição Federal de 18 de setembro de 1946.

Os trabalhos da Assembléia Nacional Constituinte iniciam-se em 01 de fevereiro de 1946, e seus debates são perpassados pelos problemas sociais em curso. Estamos no pós-guerra, momento que se caracterizou por um intenso processo de disputas políticas, e que revelam a precariedade dos fundamentos estabelecidos para se constituir uma sociedade democrática.

O debate educacional gira em torno de questões relacionadas ao ensino religioso e as relações Estado – Igreja, as implicações para o Estado e a Família no que diz respeito ao dever e ao direito de educar, que se relacionavam diretamente com a questão da liberdade do ensino e da discussão sobre subsídios estatais às escolas particulares, a obrigatoriedade e a gratuidade, que são perpassadas pelas questões quantidade e qualidade, a destinação de verbas para seu financiamento e a responsabilidade das diferentes esferas de governo.

Em relação à questão da responsabilidade das diferentes esferas de governo, segundo Oliveira (2001) na Constituinte, ocorreram diversas discussões com relação à competência do Município, do Estado e da União, porém ressalta-se, para fins dessa pesquisa, a presença da reflexão sobre a possibilidade do Município constituir ou não um “*sistema educacional próprio e autônomo* em relação aos demais níveis de administração”<sup>20</sup> (grifos nossos). Ataliba Nogueira defendia a tese da municipalidade, um de seus argumentos era “... ninguém

---

<sup>20</sup> OLIVEIRA, Romualdo Portela (Org.). A Educação na Assembléia Constituinte de 1946. In FÁVERO, Osmar. A Educação nas constituintes brasileiras 1823-1988. Campinas, SP: Autores Associados, 2001. p. 184.

melhor do que o município entende dos assuntos municipais”, enquanto Gustavo Capanema tinha posição contrária, com o argumento de evitar a constituição de uma multiplicidade de sistemas educativos de difícil organização. A posição aprovada ao final das discussões é a de que cabe aos Estados e à União se encarregar do ensino primário, *facultando-o aos municípios (grifos nossos)*, desde que estes não constituam sistema autônomo, ou seja, constituam somente redes de escolas dependentes da legislação dos Estados e da União.

No entanto, os Constituintes trilham vários caminhos, mas se perdem naquele que deveria ser o seu papel principal, ou seja, a discussão efetiva que os levasse a enfrentar as reais dificuldades na universalização da educação primária vividas pelo país e propusesse a formulação de diretrizes para o seu enfrentamento. Tais discussões somente serão realizadas em um próximo momento, na elaboração da lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional e do Plano Nacional de Educação, que seriam aprovados mais de quinze anos depois de promulgada a Constituição.

De acordo com Souza & Faria (2003, p.49), na Constituinte e na Constituição de 1946, a polêmica centralização/descentralização esteve presente, e...

... a CF determina para a União a ação supletiva limitada somente àquelas instâncias em que não haja condições administrativas locais, ao nosso ver, excluindo, mais uma vez, a União de uma maior responsabilização perante a manutenção e o funcionamento da escola pública. No entanto, evocando-se Anísio Teixeira, é possível afirmar que este texto constitucional já teria realizado "a grande revolução educacional (...) que consagrou duas grandes medidas" (TEIXEIRA, s.d., p. 37): de um lado, instituindo a autonomia da educação nos Estados e, de outro, estabelecendo as percentagens para a educação nacional (União, Estados e Municípios). Ainda segundo Anísio: "É, talvez, o artigo mais revelador da nova consciência democrática expressa na Constituição Federal" (id.).

Esta nova Constituição, de 1946, acaba consagrando, na área da Educação, a obrigatoriedade do ensino primário, propondo a tendência à gratuidade para os demais níveis, mas apenas para os que provarem insuficiência de recursos; porém, de acordo com Ribeiro (1993, p. 132) ela é “mais restrita quanto aos propósitos relativos a gratuidade em comparação ao texto de 1934”, pois apenas prevê a tendência à gratuidade do ensino educativo ulterior ao primário, a fim de o tornar mais acessível. Além disso, dá competência à União para legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional. Tal Constituição fez voltar o preceito de que a educação é direito de todos, inspirada nos princípios proclamados pelos Pioneiros, no Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, nos primeiros anos da década de 30. E, ao mesmo tempo, retoma o princípio da vinculação de recursos orçamentários para a educação, em seu artigo 169 “Anualmente, a União aplicará nunca menos de dez por cento, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nunca menos de vinte por cento da renda resultante dos impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino”. Porém, com uma diferença significativa: os Municípios são obrigados a dobrar o seu investimento, e, a União, se exime de tal responsabilidade, de atuar conjuntamente com as unidades da federação, no sentido de atender a educação da maioria da população e permanece com a intenção de aplicar no mínimo dez por cento, índice igual ao estabelecido em 1934.

Estando demarcados os períodos históricos em que foram elaboradas quatro Constituições, a saber: 1891, 1934, 1937 e 1946, cabe uma retomada do princípio que enunciamos no que diz respeito à descentralização do ensino



elementar. Fica explícito que a União continua centralizando o mais importante, o ensino superior e o secundário para as elites e descentralizando o menos importante, o ensino primário (primeiras letras), que é destinado às classes populares, o que denota o seu descompromisso com esse nível de ensino.

No entanto, é preciso registrar que ocorre nas Constituições de 1934 e de 1946, vinculação de recursos orçamentários para a educação, ainda que estes sejam insuficientes para uma modificação significativa no que diz respeito ao atendimento tanto quantitativo, como qualitativo.

O período que se segue à elaboração da Constituição de 1946 é o que antecede a elaboração da primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB); nele ocorrem diversas discussões em defesa dos princípios de centralização ou descentralização educacional, decorrentes do processo Constituinte.

Para Ribeiro (1993), baseado na Constituição de 1946, o Ministro Clemente Mariani, cria uma comissão, a 29 de abril de 1947, com o objetivo de elaborar um anteprojeto de reforma geral da educação nacional, que é apresentado à Câmara Federal em 29 de outubro de 1948. Porém, apesar do objetivo traçado por Mariani, as discussões ficam voltadas, de 1952 a 1958, às interpretações contraditórias das propostas constitucionais, motivada pelos choques entre as diversas correntes, em defesa dos princípios de centralização e descentralização educacional. E, de 1958 a 1961, após a apresentação de um substitutivo do Deputado Carlos Lacerda, as discussões mais marcantes relacionaram-se à questão da responsabilidade do Estado quanto à educação, conflitos entre

diversas correntes em defesa dos princípios da escola pública e da escola particular.

No entanto, somente treze anos depois de apresentado o projeto à Câmara, é que se promulga a primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), sob o nº 4.024, em 20 de dezembro de 1961. Contudo, tal legislação não consegue traduzir-se em um instrumento adequado à democratização da educação em seus diferentes graus.

De acordo com Oliveira (2002, p. 74) durante o período de discussão da LDB nº 4.024/61, desponta, o movimento municipalista, principalmente, a partir das idéias de Anísio Teixeira, que “... em 1957, apresenta no Congresso Nacional de Municipalidades, sua tese de municipalização do ensino primário”, sendo seu maior defensor na área educacional, cuja proposta era a transferência dos encargos dos Estados ou da União, com o ensino primário, para o governo local. A sua tese é apontada como o primeiro passo com vistas a despertar as administrações federal e estaduais para a potencialidade do Município em gerir o ensino básico a ser oferecido a toda a população brasileira. Porém, nesse momento histórico, suas idéias não são levadas adiante, talvez por representarem uma mudança radical na administração das questões educacionais, o que ocasionou resistências políticas, e alegação de falta de orçamento, entre outras contestações.

A viabilidade de tal proposta se baseava no argumento de ser o fundo municipal de educação o primeiro contribuinte para seu custeio, além de que para a escola é melhor que ela seja acompanhada pelas autoridades locais. A partir do salário do professor, define os recursos municipais para a educação, quota

municipal por aluno da escola primária, ou seja, o custo/aluno, que caso fosse insuficiente deveria ser completado com recurso estadual e ou federal, com dados baseados nas receitas das três esferas de poder público.

Anísio Teixeira salienta a importância do estabelecimento dos Conselhos de Educação para que se possa exercer o controle social das verbas em cada uma das instâncias de governo, a federal, estadual e municipal, com poderes autônomos, e a estes seria destinada a responsabilidades pela gestão dos fundos de educação, que da mesma forma seriam estabelecidos nas três esferas de governo.

A preocupação com a escola primária é assunto recorrente em seus escritos e, reconhecendo sua importância, propõe a integração das esferas públicas na oferta e na manutenção do ensino. Assim, mesmo que se constituindo em uma instituição local, a escola primária, será integrante de um sistema estadual de ensino, obedecerá a diretrizes e bases federais.

Suas idéias voltam à tona quando, como relator do Plano Nacional de Educação, no Conselho Federal de Educação, em 1962, detalha sua proposta de colaboração entre as esferas de poder e analisa os percentuais orçamentários destinados à educação; mas, nesse momento, suas propostas não encontram eco.

Até este momento histórico, e com base nos dados oferecidos por PAIVA (1973), já descritos, desde 1942, podemos perceber que com a constituição do FNEP, que visava à expansão e melhoria do sistema escolar primário, e a partir da criação da Lei Orgânica do Ensino Primário, que organiza o funcionamento do ensino elementar em todo o país, ocorre a aplicação de recursos federais e uma

diminuição do déficit de escolas. Contudo, o mesmo não ocorreu em relação ao número de matrículas, pois tais ações não são suficientes para absorver o déficit potencial desse nível de ensino, devido ao abandono sistemático a que foi submetido pela União.

Sendo assim, podemos constatar que apesar de ocorrerem redefinições políticas, em relação ao investimento da União na estrutura do país em relação ao ensino elementar, ainda há um descompromisso com a oferta de educação, principalmente, educação pública e gratuita para toda população.

Tal fato se verifica ao analisarmos os artigos da LDB nº 4.024/61, que tratam da organização dos Sistemas de Ensino.

Art. 11. A União, os Estados e o Distrito Federal organizarão os seus sistemas de ensino, com observância da presente lei.

Art. 13. A União organizará o ensino público dos territórios e estenderá a ação federal supletiva a todo o país, nos estritos limites das deficiências locais.

Art. 14. É da competência da União reconhecer e inspecionar os estabelecimentos particulares de ensino superior.

Art. 16. É da competência dos Estados e do Distrito Federal autorizar o funcionamento dos estabelecimentos de ensino primário e médio não pertencentes à União, bem como reconhecê-los e inspecioná-los (BRASIL, 1961).

Para Teles (2001, p.05) a primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, a Lei nº 4.024 de 20 de dezembro de 1961, merece ser destacada pelo fato de sua tendência descentralizadora, pois "... instituiu o Conselho Federal de Educação (art.8º) e os Conselhos Estaduais de Educação (art. 10) como órgãos da administração direta do Ministério da Educação e Cultura e das Secretarias de Educação estaduais". E mais ainda, propiciou a criação dos Sistemas Estaduais de Ensino.

No entanto, é preciso considerar que tal destaque feito para a

descentralização do ensino por Teles, também pode ser analisado sobre outra perspectiva, pois essa discussão vem marcando nossa história política e educacional, e de acordo com Menezes (2003, p.811), “... a oscilação historicamente verificada entre centralização e descentralização é, com freqüência, confundida, na retórica política, com democracia ou com a sua ausência; reflete, de fato, uma permanente tensão na vida política brasileira”.

A questão da centralização e da descentralização marcou também, as discussões da LDB, de 1961, que terminará por determinar a instituição de sistemas estaduais de educação e de conselhos estaduais de educação. Em conseqüência, a União exercerá sua competência suplementar, para não assumir a responsabilidade com todos os níveis de ensino, oferecendo maior apoio ao ensino superior. Tal apoio financeiro aos Estados e Municípios será viabilizado pela constituição de Fundos, especialmente, visando o desenvolvimento dos sistemas estaduais de educação, e primará pela “assistência financeira, em primeiro lugar; assistência técnica sempre que possível e, por último, suplementará com estabelecimentos próprios, quando assim julgar conveniente”<sup>21</sup>.

Para Carnielli (1998), como era esperado, o Conselho Nacional de Educação destina os recursos para a manutenção das instituições federais existentes e realiza assistência financeira as outras unidades da federação mediante elaboração de planos. O Fundo Nacional de Ensino Primário (FNEP), o Fundo Nacional do Ensino Médio (FNEM) e o Fundo Nacional do Ensino Superior (FNES) foram constituídos com nove décimos dos recursos federais destinados à

educação, distribuídos em parcelas iguais.

No caso do FNEP, 75% dos recursos foram destinados à expansão e melhoria do ensino, 30% dos quais de forma diretamente proporcional à população escolar de 7 a 11 anos, e 70%, inversamente proporcional à renda per capita do estado. O total de cada estado, para efeito do repasse, era dividido em quotas, cada qual correspondente ao custo total de um aluno/ano.

Com respeito ao FNEM, as normas foram muito gerais. Os recursos seriam divididos em duas parcelas, sendo a primeira destinada à manutenção da rede federal de ensino médio (Colégio Pedro II, Escolas Técnicas Federais, Escolas Especiais para Deficientes - como o Instituto Benjamin Constant para cegos - e outros institutos de ensino federal). Os recursos que sobrassem, segunda parcela, seriam repassados a estados e municípios, 70%, distribuídos na proporção inversa da renda per capita dos estados e 30% na proporção direta da população de 11 a 18 anos dos municípios que não possuísem estabelecimentos de ensino médio.

No caso do Fundo Nacional do Ensino Superior - FNES, o CNE limitou-se a constatar que as despesas da União com a manutenção da rede federal de ensino superior já excediam, em muito, os recursos do Fundo, nada restando a distribuir (CARNIELLI, 1998, p. 267-268).

A descentralização do ensino desta forma recebe impulso com a LDB nº 4.024, de 1961, que propõe a organização de sistemas estaduais de ensino e amplia a autonomia dos Municípios como mantenedores de rede de escolas, ainda que vinculados ao Sistema de Ensino dos Estados. Fica a cargo dos Municípios a responsabilidade sobre as matrículas da escola primária (art. 29) e aos Estados, Distrito Federal e Territórios coube a tarefa do levantamento anual do registro de crianças em idade escolar, o incentivo e fiscalização da freqüência (art. 28).

Segundo Ribeiro (1993), a estrutura do ensino brasileiro segundo a LDB nº 4.024/61 ficou organizada em: ensino primário (quatro anos); ensino ginásial (quatro anos) com as subdivisões de secundário, comercial, industrial, agrícola; ensino colegial (três anos) subdividido em secundário, comercial, industrial, agrícola e normal; e o ensino superior. Ocorrem modificações também quanto ao

---

<sup>21</sup> CARNIELLI, Beatrice L. Recursos federais para educação fundamental: A longa história do descompromisso. In: *Ensaio: Avaliação política pública e Educação*, v. 14, nº 2, Rio de Janeiro, 1998, p. 263-

financiamento para a educação, que estabelece novo percentual em relação a vinculação orçamentária:

Art. 92. A União aplicará anualmente, na manutenção e desenvolvimento do ensino, 12% (doze por cento), no mínimo de sua receita de impostos e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, 20% (vinte por cento), no mínimo.

§ 1º Com nove décimos dos recursos federais destinados à educação, serão constituídos, em parcelas iguais, o Fundo Nacional do Ensino Primário, o Fundo Nacional do Ensino Médio e o Fundo Nacional do Ensino Superior (BRASIL, 1961).

O argumento do descompromisso é novamente salientado pelo fato de que, pela primeira vez, na história do Brasil, constituirmos uma Lei de Diretrizes e Bases para a Educação Nacional. E, infelizmente, o que se constata nesse momento é que, ao invés da Lei preconizar o incentivo à organização do ensino com base em um Sistema Nacional de Educação, faz a opção de instituir sistemas concorrentes e interdependentes.

Porém, ao fazê-lo, reafirma a característica de desresponsabilização e descompromisso descrita até o presente momento histórico, pois, ao analisarmos os aspectos acima mencionados, sem dúvida nenhuma podemos perceber que a premissa afirmada anteriormente continua sendo válida, pois, a União continua financiando o mais importante, ensino superior para a classe dominante e continua descentralizando para os Estados, o menos importante, o ensino primário, que se destina às classes populares, ficando para União a função de suplementar, nos estritos limites das deficiências locais, esse nível de ensino, ou seja, a União de fato não se compromete com este nível de ensino.

No entanto, novamente reforçamos que nesse período ocorre a criação do Fundo Nacional de Ensino Primário (FNEP), porém, a esse é destinado, somente, três décimos dos recursos federais, e a vinculação de verbas para a Educação que havia sido interrompida na Constituição de 1937, será retomada em 1946, nos mesmos patamares da Constituição de 1934, ou seja, de 10%, por meio do artigo 169: “Anualmente, a União aplicará nunca menos de dez por cento, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nunca menos de vinte por cento da renda resultante dos impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino” (BRASIL, 1946). Contudo é preciso salientar que a LDB nº 4.024/61, eleva esse índice para 12%, no mínimo.

Segundo ARRETCHE (2000), em 1964, é criado o Salário Educação<sup>22</sup>, que sofre reformulações seguidas, no decorrer do tempo, e é de longe, a principal fonte de recursos da ação federal para o Ensino Fundamental. E, de acordo com a autora, os recursos arrecadados pelo Salário Educação são assim distribuídos:

Dos recursos arrecadados pela União, dois terços são devolvidos aos Estados de origem: constituem a quota estadual do Salário-Educação, distribuída de forma diretamente proporcional ao valor arrecadado em cada Estado. A quota federal é constituída pelo um terço restante e é aplicada pelo MEC, através do FNDE - Fundo Nacional de Desenvolvimento do Ensino -, em programas de apoio à manutenção e desenvolvimento do ensino pré-escolar e fundamental (ARRETCHE, 2000, p. 35).

---

<sup>22</sup> O Salário-Educação - criado em 1964 e sucessivamente reformulado desde então (Pinto: 1989:67ss) - é uma fonte adicional de recursos ao financiamento do ensino de 1º grau, baseada na arrecadação de 2,5% da folha de pagamento das empresas privadas. Estão isentos de contribuição órgãos do Poder Público, autarquias e instituições de ensino públicas e privadas. As empresas podem contribuir sob duas formas: ao FNDE (para integrar o Sistema de Manutenção do Ensino de 1º Grau - SME) ou, ao INSS, juntamente com os recolhimentos regulares da Previdência Social. No primeiro caso, o da contribuição ao SME, a empresa pode deduzir do montante devido às aplicações realizadas em escolas próprias pela compra de vagas, com base em valor estabelecido, pelo MEC, ou ainda ressarcindo o gasto de seus empregados com ensino (ARRETCHE, 2000, p. 35).



Como vimos até o presente momento histórico, a oferta de ensino fundamental é responsabilidade de Estados e municípios, com isso, a presença federal é muito pequena, e a própria LDB nº 4.024/61, em seu artigo 13 diz que: “A União organizará o ensino público dos territórios e estenderá a ação federal supletiva a todos o país, nos estritos limites das deficiências locais”, ou seja, deixa a responsabilidade para os Estados e Municípios.

Assim, posto que a oferta de matrículas federais no ensino fundamental é *irrelevante* e a ação federal neste nível de ensino é fundamentalmente de normatização e assistência técnica e financeira, a descentralização neste nível de ensino envolve basicamente a relação entre governos estaduais e municipais; mais especificamente, descentralização do ensino fundamental significa “*municipalização da oferta de vagas*” (ARRETCHE, 2000, p. 35) (grifos nossos).

De acordo com Ribeiro (1993, p. 175), em 21 de janeiro de 1964, foi criado o Programa Nacional de Alfabetização (PNA), pelo Ministério da Educação e Cultura, inspirado no Método Paulo Freire, visando a alfabetização de 05 milhões de brasileiros até 1965. No entanto, o PNA foi extinto no dia 14 de abril de 1964, três meses após sua criação, como resultado da mudança de orientação política, decorrente do golpe militar de 31 de março do mesmo ano. Pelo mesmo motivo, foram paulatinamente paralisando os núcleos de educação popular.

E mais, para Ribeiro (1993, p. 189), o golpe militar de 1964, aborta as iniciativas de se revolucionar a educação brasileira, e, que “... o terror político atingiu imediatamente o campo educacional”. A Universidade de Brasília foi invadida, professores e alunos foram presos, muitos educadores passaram a ser perseguidos em função de posicionamentos ideológicos, muitos foram calados

para sempre, alguns outros se exilaram, outros se recolheram à vida privada, enfim, a repressão se inicia.

Para Teles (2001, p.06), o golpe de 1964 pôs fim ao processo de democratização em vigor no Brasil, impondo uma nova ordem político-institucional de modelo político de desenvolvimento "tecnoburocrático-capitalista". E mais, "... nesse contexto institucional e legal, se deu a ampliação da representatividade de grupos privados em detrimento dos representantes da escola pública nos conselhos estaduais e federal".

Segundo Ribeiro (1993), o golpe militar de 1964, e os fatos que o seguem, torna inviáveis projetos de reformas educacionais. E, as atitudes do governo não param somente com o processo de inviabilização de algumas políticas públicas; rapidamente são organizadas iniciativas com objetivo de compor um outro ordenamento legal. "É assim que são incentivadas as atividades dos vários grupos de especialistas brasileiros e norte-americanos, das quais resultam os acordos MEC/USAID (Ministério da Educação e Cultura/United States Agency International for Development)"<sup>23</sup>. Abaixo, a autora destaca algumas medidas com vistas a composição de um novo ordenamento legal para a educação:

... em primeiro lugar a criação do Mobral (Movimento Brasileiro de Alfabetização) em 15-12-67 (Lei nº 5.370) que, no entanto, teve suas atividades regularmente iniciadas apenas em setembro de 1970; em segundo lugar, a aprovação da Lei nº 5.540/68, de 28-11-68, que fixa normas de organização e funcionamento do ensino superior e sua articulação com a escola média e dá outras providências; em terceiro lugar, a aprovação da Lei nº 5.692/71, de 11-8-71, que fixa diretrizes e bases para o ensino de 1º e 2º graus e dá outras providências (RIBEIRO, 1993, p.190-191).

---

<sup>23</sup> RIBEIRO, op. cit. p. 189-190.

Desta forma, é possível para Ribeiro (1993, p.194) afirmar que nos textos legais o que prevaleceu foi o interesse das minorias, pois tanto o governo como o Congresso Nacional elaboram e aprovam rapidamente seus projetos, perpassados por um contexto de “... prisões políticas, delações e tortura passaram a ser regra”, em que, em consequência, torna-se impossível para alguns e desestimulante para muitos a participação numa verdadeira discussão dos fundamentos da opção que estava sendo realizada.

Segundo Carnielli (1998, p. 268), “... a Constituição de 1967 não estabeleceu recursos vinculados para manutenção e desenvolvimento do ensino”, o que significa maior centralização dos recursos públicos. No entanto, continua reforçando o princípio de delegação de responsabilidades entre as esferas de governo, principalmente, no que diz respeito ao ensino primário e secundário, como de responsabilidade e atribuição dos Estados. A obrigatoriedade da aplicação de recursos no ensino somente será retomada pela Emenda Calmon, em 1983; até lá, os municípios sofrem com a perda de recursos e ficam extremamente dependentes dos fundos transferidos.

Segundo Menezes (2003), as modificações no sistema político e econômico nesse momento histórico, perpassado pela Ditadura Militar, levam a uma centralização política e econômica do governo, com o objetivo de impulsionar o processo de crescimento. Tal estratégia

... exigiu que a orientação e o controle do processo de crescimento ficassem nas mãos do governo federal, o que levou à centralização das decisões. Assim, a Constituição de 1967 proporcionou a ampliação das atribuições da União, criando inclusive a figura do decreto-lei, que possibilitava ao governo federal editar as leis de seu interesse através de decretos. A característica básica da Constituição de 1967 foi a centralização do poder (MENEZES, 2003, p. 807).

Tais modificações repercutiram diretamente na autonomia municipal que foi restringida através de medidas que possibilitaram a intervenção nos municípios, mas, o maior abalo teria sido causado pela reforma do sistema tributário.

... o maior abalo na autonomia municipal decorreu de duas características da reforma do sistema tributário, fazendo com que o município se tornasse mais diretamente dependente dos fundos transferidos e com o estabelecimento das limitações do uso dos recursos, sob a forma de fundos especiais, que resultaram nas chamadas transferências vinculadas. As transferências também sofreram fortes restrições na medida em que o Ato Complementar nº 40/68 reduziu, de 10% para 5%, os percentuais do produto da arrecadação do IR e do IPI destinados aos Fundos de Participação dos Estados e dos Municípios (MENEZES, 2003, p. 807).

Desta forma, segundo Carnielli (1998), durante o período autoritário que se sucedeu ao golpe militar de 1964, a Constituição de 1967 irá abandonar, a vinculação orçamentária, presente na Constituição de 1946, restringir a gratuidade ao ensino primário, não explicita a obrigatoriedade do Estado e, ainda, inaugura a figura do ensino oficial pago, nos níveis médio e superior.

Esta Constituição, juntamente com a Emenda Constitucional (EC) de 1969 (que restabelece a vinculação orçamentária apenas para os Municípios), vem reforçar a tendência dominante no Império e, até então, no processo republicano, de se tratar a educação como um assunto privado - o que se comprova pelo fato de que, mesmo quando a vinculação orçamentária estava suspensa, só os Estados e Municípios se viram obrigados a aplicar, no mínimo, 20% do Fundo de Participação (SOUZA & FARIA, 2003, p. 49).

Novamente, percebe-se a intenção do governo central de continuar se desresponsabilizando cada vez mais pelo ensino primário, pois ao não destinar recursos próprios, dificulta qualquer possibilidade de interferência que,

efetivamente, propicie o aumento do número de matrículas e da qualidade do ensino oferecida.

Ao mesmo tempo, começa-se a sentir cada vez mais a influência dos mecanismos internacionais e das políticas traçadas pelos mesmos. De acordo com Kruppa (2001, p. 02-05), os documentos produzidos pelo Banco Mundial, para a educação, constataam "... a ampliação de sua interferência no país: os projetos pontuais e mais localizados dos anos 50 a 70, que marcam o início de sua atuação no Brasil, modificam-se no sentido de serem portadores de uma visão decisivamente sistêmica e abrangente e que se apresenta, pelo menos, de três maneiras".

Em primeiro lugar, pela definição de concepções e de formas de atendimento relativas a todos os níveis educacionais: educação infantil, assumidos para a população de baixa renda e em parceria com ONG's; Educação Básica, primário e primeiro ciclo do secundário, obrigatórios e de responsabilidade do setor público; Ensino Médio, aberto para os que demonstrem capacidade, mediante bolsas de estudo, a prioridade é para o setor privado; quanto ao ensino superior, espaço de atuação exclusiva do setor privado.

Em segundo, a definição dos níveis de articulação entre as esferas de governo dos países, apresenta a proposta de processos de descentralização, mas com a construção de uma engenharia de controle centralizada, baseada na padronização do currículo e na montagem de um sistema de avaliação, bases fundamentais do processo de reforma implantado nos anos 90.

Em terceiro, a definição das formas de financiamento, a discussão dos fundos públicos e de seu gerenciamento e execução, e a coordenação dos

processos de privatização, inclusive da educação, que permite a privatização do Ensino Superior e da pesquisa. O Banco ainda oferece, recursos, concepções, conhecimentos, e assessorias, propondo, inclusive, as adequações necessárias para a montagem integrada do sistema educacional.

E, é nesse período de ditadura militar, em que as expressões populares contrárias aos interesses do governo eram abafadas, muitas vezes pela violência física; e marcado pela crescente influência de organismos internacionais, como o Banco Mundial, nas políticas adotadas pelo governo central, que foram aprovadas reformas para o ensino, a Lei nº 5.540/68, para o ensino superior, e a Lei nº 5.692, de 1971, que fixou as diretrizes e bases para o ensino de 1º e 2º graus.

A Lei nº 5.692, de 1971, que fixou as diretrizes e bases para o ensino de 1º e 2º graus, em seu artigo 1º define: “O ensino de 1º e 2º graus tem por objetivo geral proporcionar ao educando a formação necessária ao desenvolvimento de suas potencialidades como elemento de auto-realização, qualificação para o trabalho e preparo para o exercício consciente da cidadania”.

Ao descentralizar a organização do currículo escolar, a Lei nº 5.692/71 estabelece em seu artigo 4º, para cada grau de ensino as matérias relativas ao seu núcleo comum, obrigatório para todas as escolas brasileiras, e em seu inciso I, atribui tal responsabilidade ao Conselho Federal de Educação. Em seu inciso II, define para cada sistema estadual de ensino a responsabilidade de escolher a parte diversificada que comporá seu currículo. A elaboração do currículo pleno, a escolha das disciplinas que seriam oferecidas aos alunos, ficou sob a responsabilidade dos estabelecimentos de ensino.

De acordo com Souza & Faria (2003) a primeira referência legal sobre

descentralização do ensino municipal, só estará registrada efetivamente na Lei nº 5.692/71, em seu artigo 71, no qual se faziam referências às atribuições que os Conselhos Estaduais deveriam delegar aos Conselhos Municipais de Educação.

Em relação à administração do ensino, no Art. 58, a lei delega aos Estados, em legislação supletiva, o estabelecimento das responsabilidades destes e dos Municípios no desenvolvimento do ensino nos diferentes graus. No parágrafo único do referido Artigo estabelece que essas medidas “visarão à progressiva passagem para a responsabilidade municipal de encargos e serviços de educação, especialmente de 1º grau” (OLIVEIRA, 1999, p. 25-26).

E, é essa mesma Lei que segundo Both (1997, p. 68) “... inclui formalmente o Município no rol dos responsáveis pela administração do ensino de 1º grau”, ao estabelecer em seu artigo 41 que “a educação constitui dever da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios, dos Municípios, das empresas, da família e da comunidade em geral, que entrosarão recursos para promovê-la e incentivá-la”. Além disso, tal lei, continha dispositivo que dá início e estimula o processo de municipalização do ensino, ao prever em seu artigo 58, parágrafo único a “*progressiva passagem para a responsabilidade municipal de encargos e serviços de educação, especialmente de 1º grau* que, pela sua natureza, possam ser realizados pelas administrações locais”. (grifo nosso)

Desta forma, o principal fator observado na Lei nº 5.692/71, em seu artigo 71, “Os Conselhos Estaduais de Educação poderão delegar parte de suas atribuições a Conselhos de Educação que se organizem nos Municípios onde haja condições para tanto”. Porém, a autonomia que passam a gozar, é muito “relativa”, pois suas decisões devem ser autorizadas pelo Estado.

A partir desse momento, fica estabelecida a possibilidade do município instituir Conselhos Municipais de Educação, desde que devidamente autorizado pelos Conselhos Estaduais de Educação. E, mais, a partir de tal fato, haveria a passagem progressiva para os municípios de encargos e serviços educacionais, o que significaria nesse momento histórico, o reconhecimento legal para os municípios de uma atividade que vem sendo realizada desde o Império.

Assim, fica caracterizada na legislação educacional, a efetiva desresponsabilização da União, e agora, dos Estados, com relação ao ensino de 1º grau (primeiras letras, elementar, primário), pois, legalmente, no caso do Estado, há a possibilidade de progressivamente, passar para a responsabilidade municipal os encargos e serviços educacionais relativos a esse nível de ensino. O que vem a reforçar a característica que vem sendo exposta, de descentralização do menos importante, o ensino primário, agora com outra denominação, 1º grau.

Carvalho & Verhine (1999) nos alertam, que...

...os avanços resultantes da Lei 5.692 ficaram muito aquém do esperado. As matrículas na rede municipal passaram de 25,7%, em 1970, para apenas 30,0% em 1996, e, em alguns casos, como São Paulo, ocorreu, de fato, uma estabilização da oferta. Na maioria dos demais, constituíram-se redes municipais precárias e de baixa qualidade, concentradas nas periferias urbanas e nas zonas rurais, atendendo aos segmentos mais empobrecidos da sociedade (CARVALHO & VERHINE, 1999, p. 302).

De acordo com Oliveira (2003, p.102), tínhamos um total de 19.549.249 matrículas iniciais do Ensino Fundamental Regular<sup>24</sup>, por Dependência Administrativa, no ano de 1975; destes, 122.471, 0,6%, eram da rede federal, 10.956.560, 56%, eram da rede estadual, 5.948.119, 30,4%, eram da rede



municipal, e 2.522.099, 12,9%, eram da rede particular. Isto demonstra a falta de investimento por parte da União, em tal nível de ensino, fato que pouco se modifica em nossa história educacional, pelo menos até o momento analisado.

Segundo o mesmo autor (1999) tal tendência para a descentralização em pleno governo militar, poderia ser considerada uma contradição ao seu regime centralizador; no entanto, não é, pois a União continuou com o controle das políticas de educação, pois permaneceu com o controle da organização curricular, ao estabelecer um núcleo comum e os mínimos profissionalizantes, o financiamento já estava definido pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação e a administração das matrículas ficou sob a responsabilidade das redes estaduais, mas com a participação dos municípios na oferta das vagas.

No entanto, há que se frisar que tal característica descentralizadora, como estamos tentando demonstrar ao longo do texto e a que Oliveira se refere, só é identificada no que diz respeito ao ensino elementar, pois o governo central sempre deixou a cargo das províncias, no Império, e dos Estados, na República, a finalidade de tentar atender a educação do povo, com a agravante de não repassar recursos para tal finalidade, em grande parte de sua história educacional, pois, somente em 1934, o governo central vincula recursos orçamentários por meio da Constituição, mas, efetivamente isso só irá acontecer em 1945 com a regulamentação do Fundo Nacional do Ensino Primário.

Na realidade, de acordo com Oliveira (1999) a Lei conseguiu manter o controle da União sobre a educação, por meio de um “Planejamento Integrado” com o discurso de que procuraria “vencer as disparidades atuais mediante

---

<sup>24</sup> fonte: INEP/SEEC e IBGE.

assistência técnica do governo federal, e assegurar melhores aplicações de recursos” (PASSARINHO, 1971)<sup>25</sup>.

Há que considerar, ainda, que, no período da ditadura militar no Brasil (1964-1984), pouco se avançou em termos de municipalização da educação, uma vez que o modelo desenvolvimentista adotado se pautava, ao contrário, na centralização de poder e recursos, com vistas à realização de grandes obras (DÓRIA, 1992). A descentralização levada à cena neste momento esteve unicamente centrada na execução de determinadas atividades, sob o comando das Secretarias de Educação dos Estados (CARVALHO & VERHINE, 1999 apud SOUZA & FARIA, 2003, p. 50).

Por esta razão, Souza & Faria (2003, p. 51), observam que a ideologia desse período, caracterizada pela descentralização com base tecnocrática, se oporia à “... defendida por Anísio Teixeira, que previa uma responsabilidade solidária ao se referir à descentralização do ensino como um dos pilares para a sistematização da sua organização política no Brasil”<sup>26</sup>.

Segundo Fonseca (1997), é no início da década de 70, com o crescimento intensivo da economia, que são concedidos os primeiros empréstimos do Banco Mundial ao Ministério da Educação, que privilegiam o ensino médio, principalmente os cursos profissionalizantes das Escolas Técnicas. O primeiro, de 1971 a 1978, para “... melhoria e expansão do ensino técnico de 2º grau”<sup>27</sup>, e o segundo de 1974 a 1979, com a finalidade de “... cooperação técnica às

---

<sup>25</sup> Exposição de Motivos do Sr. Ministro da Educação e Cultura, 30/03/1971.

<sup>26</sup> Vale destacar que, enquanto Conselheiro do CFE (1962-1968), Anísio Teixeira escreveu o livro *Bases preliminares para Plano de Educação referente ao Fundo Nacional do Ensino Primário*, onde reafirma suas convicções municipalistas, propondo, pela primeira vez na história da Educação brasileira, a existência de um Fundo específico destinado ao seu financiamento (SANTOS, 2000), propondo, outrossim, a transformação dos recursos orçamentários vinculados em Fundos de Educação, com administração especial e autônoma, separando-se as verbas de investimento das verbas de custeio (TEIXEIRA, 1999) (SOUZA & FARIA, 2003, p. 51).

<sup>27</sup> FONSECA, Marília. O Banco Mundial e a Gestão da Educação Brasileira. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade (Org.). *Gestão Democrática da Educação*. Petrópolis, RJ: Vozes, 1997. p.50.

Secretarias de Educação do Norte e Nordeste”<sup>28</sup>. De acordo com a autora, são projetos decorrentes de um planejamento para implementação da reforma educacional brasileira de 1971.

Para Fonseca (1997), na metade da década de 70, ocorre um deslocamento de prioridades no Banco Mundial, que tem como orientação educação/crescimento/igualdade, com o enfoque sendo a adaptação da educação para a pobreza, por meio do “barateamento dos custos do ensino público”<sup>29</sup>. A ênfase no ensino primário só viria como orientação para definição das políticas educacionais brasileiras, no início dos anos 80. O que é possível de ser constatado, também, pela distribuição de recursos; na década de 70, a educação básica contava com 1% dos créditos do Banco, já na década de 80 essa participação cresce e muito, o Banco passa a aplicar 43%. O Banco então intensifica suas ações no setor social, nas regiões de maior concentração de pobreza e elevado crescimento populacional, que como dissemos tem como prioridade a educação primária, por considerá-la fator de desestabilização da economia.

A descentralização do ensino, no sentido da “desresponsabilização” como vimos até então, é uma prática adotada no Brasil, desde o período imperial; no entanto, de acordo com Rosar (1997, p. 114), é na década de 70, que ela começa a se concretizar, por meio “da vinculação de recursos do Fundo de Participação

---

<sup>28</sup> ibidem, p. 50.

<sup>29</sup> ibidem, p. 51.

dos Municípios para aplicação em educação”<sup>30</sup>, que teve como destaque a partir de 1974, o Projeto de Coordenação técnica ao Ensino Municipal, o PROMUNICÍPIO, desenvolvido pelo Ministério da Educação e Cultura. Tal projeto, segundo a autora é concretizado por medidas de organização do sistema educacional, “adequado aos interesses econômicos vigentes, porém mantendo uma absorção controlada da demanda pelo ensino público em todos os níveis, de modo que os investimentos da União reduziam-se em lugar de crescerem e a responsabilidade pelo ensino de 1º grau passava à esfera que dispunha de menor volume de recursos”<sup>31</sup>.

A tendência à descentralização do ensino, também é destacada por Rosar (1997, p. 111), nos governos da América Latina (em que os sistemas de ensino eram centralizados) que por meio de seus Ministros de Educação, em reunião realizada em 1979, estabelecem o “Consenso de Bogotá, afirmando as suas intenções de concretizar a regionalização e a municipalização”.

Para Rosar (1997), experiências com a descentralização da educação nos países da América Latina, nas décadas de 60, 70 e 80, em períodos de governos militares, caracterizaram-se por ações que visavam minar as resistências e desorganizar setores da sociedade, principalmente, os professores, com o objetivo de implementar reformas educacionais, e ao mesmo tempo, submeter tais profissionais a condições de trabalho precárias, acompanhadas de baixos salários.

---

<sup>30</sup> ROSAR, Maria de Fátima Felix. A Municipalização como Estratégia de Descentralização e de Desconstrução do Sistema Educacional Brasileiro. In OLIVEIRA, Dalila Andrade (Org.). Gestão Democrática da Educação. Petrópolis, RJ: Vozes, 1997, p. 114.

<sup>31</sup> ibdem, p. 115.

Se por um lado, à redemocratização e a busca de formas mais democráticas de gestão da educação, buscam mais autonomia, enfatizando o poder local para implementação de uma escola cidadã, por outro, com a chegada da progressiva reforma do Estado e da municipalização do ensino, a descentralização pode também significar economizar, visto que busca-se transferir despesas, inclusive para a comunidade.

### **1.3.3. Sistema Nacional de Educação ou Plano Nacional de Educação: quais os caminhos trilhados.**

Pode-se perceber através do estudo que, até o presente momento, não ocorre nenhuma referência à implementação de um Sistema Nacional de Ensino. Na Constituinte de 1946, aborda-se a idéia de constituir nos Municípios os seus sistemas educacionais próprios, porém, a mesma não se efetiva.

No entanto, a idéia de elaboração dos Planos Nacionais de Educação, remonta à década de 30, e sua primeira manifestação é percebida no Manifesto dos Pioneiros, de 1932. Segundo SAVIANI (1999, p. 125) “... a idéia de plano de educação se aproxima, aí, da idéia de sistema educacional, isto é, a organização lógica, coerente e eficaz do conjunto das atividades educativas levadas a efeito numa sociedade determinada ou, mais especificamente, num determinado país”.

Porém, de acordo com SAVIANI (1999) tais propostas somente serão apresentadas concretamente em nossa legislação educacional, a partir da

Constituição de 1934, que atribuiu ao Conselho Nacional de Educação, criado em 1931 e reorganizado em 1936, a finalidade de elaborar um Plano Nacional de Educação, encaminhado ao ministro em 17 de maio de 1937 e que acabou sendo deixado de lado, em razão do advento do Estado Novo.

Durante o período do Estado Novo (1937 a 1945) é apresentado por Capanema a idéia de organização da política educacional, por meio de um Plano de Educação, que demandaria a elaboração de uma lei geral do ensino. No entanto, segundo Saviani (1999, p. 127) “... nem o Código de Educação nem o Plano de Educação chegaram a ser elaborados..., somente, ... as Leis Orgânicas do Ensino, também conhecidas como ‘Reformas Capanema’, foram, então, decretadas”.

De acordo com Saviani (1999), no período compreendido entre 1946 e 1964 observa-se uma tensão entre duas visões de Plano de Educação, devido às discussões ocorridas no momento da tramitação do primeiro projeto de Lei de Diretrizes e Bases. A primeira atribuía ao Estado a tarefa de planejar o desenvolvimento do país e a segunda defendia a iniciativa privada e a não ingerência do Estado na economia e no ensino.

Entretanto, na discussão da LDB prevaleceu a segunda tendência que defendia a liberdade de ensino e o direito da família de escolher o tipo de educação que deseja para seus filhos, considerando que a ação planejada do Estado trazia embutido o risco de totalitarismo. Em decorrência dessa orientação, a idéia de Plano de Educação na nossa primeira LDB ficou reduzida a instrumento de distribuição de recursos para os diferentes níveis de ensino. De fato, pretendia-se que o Plano garantisse o acesso das escolas particulares, em especial as católicas, aos recursos públicos destinados à educação (SAVIANI, 1999, p. 127).

Como vimos então, a idéia de sistemas estaduais e municipais esteve presente no decorrer das discussões do processo constituinte de 1934 e 1946. No entanto, diríamos que tal idéia como um todo, não se concretizou. As idéias de descentralização, por meio da constituição de sistemas de ensino, começam a se efetivar somente com a implementação da LDB nº 4.024, de 1961, mesmo assim, contempla apenas a criação de sistemas de ensino e de seus respectivos conselhos de educação relativos à União, aos Estados, e ao Distrito Federal, excluindo os Municípios de tal possibilidade.

Sendo assim, a estrutura da organização do ensino na primeira LDB estabelece a criação de sistemas para cada unidade da federação, ou seja, pluraliza os sistemas e, ao fazê-lo, opta por organizá-los por meio de um Plano Nacional de Educação, deixando de lado a possibilidade de constituir um Sistema Nacional de Educação. Tal estratégia adotada para a organização do ensino em nossa história, parece ser óbvia, pois como afirmamos até o presente momento histórico estudado, a União, em nenhum momento, se comprometeu com o ensino elementar, aquele que é destinado à maioria da população.

Na finalização do primeiro capítulo desta pesquisa é de se destacar a elaboração de mais duas Constituições, a de 1967 e a de 1969 e, pela primeira vez em nossa história foi aprovada uma LDB, a de nº 4.024/61, que mais tarde foi reformulada pela Lei nº 5.692/71, no que diz respeito ao ensino de 1º e 2º graus.

Nesse percurso, foi possível verificar que a vinculação de verbas para a educação, não é um fato consumado, nem mesmo nas Constituições, senão vejamos: em 1934, a vinculação está presente, no entanto só irá se efetivar em 1945, com a constituição do FNEM; em 1937, é retirada a vinculação; em 1946 a

vinculação será retomada; em 1967 será retirada novamente; em 1969, a vinculação se dará exclusivamente para os Municípios. O fato da vinculação de verbas para a educação apresentar esse movimento contínuo, estando em determinados momentos presente e em outros ausente, possibilita inferir que, muito provavelmente, não tenha se concretizado na prática, ou seja, mesmo quando ocorreu a vinculação de verbas para a educação, os recursos destinados foram insuficientes para uma modificação no que diz respeito ao atendimento quantitativo, e ainda, mais insuficientes, se ficarem unidos o quantitativo ao fator qualitativo.

O argumento do descompromisso é novamente salientado pelo fato de que, constituímos pela primeira vez, na história do Brasil, uma Lei de Diretrizes e Bases para a Educação Nacional, a LDB 4.024/61, que no entanto é reformulada pela Lei nº 5.692, em 1971, em menos de 10 anos da aprovação da LDB. E, o que se constata nesse momento é que a modificação na Lei possibilita um descompromisso ainda maior, pois anteriormente foi dito que o descompromisso era da União para com os Estados, e agora a indicação de descompromisso ocorre da União para com os Estados e destes para com os Municípios, o que faz com que cada vez mais a responsabilidade pela educação da maioria da população recaia para as municipalidades. E, no que diz respeito à organização do ensino com base em um Sistema Nacional de Educação, nada muda; permanece a opção realizada na LDB nº 4.024/61, ou seja, os sistemas são concorrentes e interdependentes.

Portanto, a característica de desresponsabilização e descompromisso descritas até o presente momento histórico, são possíveis de serem identificadas.



Sendo assim, a premissa continua sendo válida, pois, a União continua financiando o mais importante, ensino superior para a classe dominante e continua descentralizando para os Estados, e agora também, estes para os Municípios, o financiamento do “*menos importante*”, o ensino primário, que se destina às classes populares, ficando para a União a função de suplementar, nos estritos limites das deficiências locais, esse nível de ensino, ou seja, a União de fato não se compromete totalmente com este nível de ensino.

O texto do segundo capítulo tomará por base a revisão de literatura inicial, e terá como mote principal um levantamento histórico sobre a descentralização do ensino a partir dos anos 1980, destacando a questão da centralização e da descentralização nos marcos legais de nossa história educacional, contextualizando-os em seus respectivos momentos históricos e, finalmente, se centrará na legislação educacional, referente ao período de discussão e implementação da Constituição de 1988 e da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, a LDB nº 9.394 de 1996, que darão sustentação à implementação de sistemas municipais de ensino em nosso país.

## **CAPÍTULO 2 – O contexto das políticas educacionais a partir dos anos 1980 e a proposição da criação de Sistemas Municipais de Ensino.**

### **2.1. Introdução**

Neste capítulo, buscar-se-á identificar como a questão da centralização/descentralização se fez presente a partir dos anos 1980, tendo como base da análise a Carta Constitucional de 1988 e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Lei nº 9.394/96. A partir da caracterização desse momento histórico, pretende-se explicitar também a concepção de sistema e de sistema municipal de ensino, pois, a partir de então, estarão postas as condições materiais e histórico-sociais, de possibilidade da sua constituição/efetivação. Importa, sempre e em última análise, discutir: em que direção isto se põe?

Para tanto, este capítulo será iniciado com a retomada das categorias centralização e descentralização. A categoria Centralização é utilizada, ao longo

desse período, como o foi nos demais momentos, para definir que o governo central é o responsável pela elaboração das políticas, entre elas a educacional, principalmente, para a elite. Pois, apesar dos Estados e Municípios, a partir da Constituição de 1988, poderem elaborar suas políticas educacionais, ainda são extremamente dependentes das transferências constitucionais, e em sua grande maioria, principalmente, nos Municípios, ocorre somente à execução das políticas elaboradas pelo governo federal.

Já o termo descentralização, no período imperial, foi entendido como desresponsabilização/descaso do governo central; no período republicano até o final da década de 1970, foi entendido como descompromisso do governo central. Em ambos os casos, está se referindo ao fato do governo federal não assumir para si a responsabilidade pelo financiamento do ensino, no que diz respeito ao atendimento da educação da maioria da população. O período que se tratará a seguir, não será diferente dos anteriores, pois a descentralização do ensino também é marcada pelo descompromisso do governo central em relação ao financiamento do Ensino Fundamental, aquele que é destinado à maioria da população.

Porém, o período dos anos 1980 e 1990, que ora será analisado, será marcado por um diferencial. A dicotomia centralização x descentralização será entendida como um movimento contraditório de mútuas implicações e determinações, pois, como será visto não apresenta uma relação linear, o que exige a investigação nesse momento, do que está sendo centralizado e do que está sendo descentralizado, e, se de fato está sendo descentralizado ou se está ocorrendo mera desconcentração.

O exame desses elementos, nesse período histórico, tem por objetivo reforçar a discussão da principal questão feita ao longo do trabalho, que indaga basicamente se a política educacional brasileira incorporou de fato os princípios de descentralização e/ou da desconcentração? O que, ao mesmo tempo, embasará teoricamente as análises do terceiro capítulo, em que serão examinadas, as razões e determinações que orientaram os Municípios a implementar os seus Sistemas Municipais de Ensino.

De acordo com Peroni (2003), durante a década de 1980, assistimos no Brasil, à organização dos setores da sociedade civil em decorrência do processo de transição e abertura democrática que culminou com a Nova República.

Esta, como bem analisou Fernandes (1986), deu-se com uma transição "pelo alto" marcando a "continuidade que se estabeleceu entre a ditadura e a 'república' que nasceu de seu ventre", havendo, assim, apenas uma reorganização do poder, necessária para que a mesma classe continuasse dirigindo o país (PERONI, 2003, p.74).

No entanto, são as lutas por democratização geral da sociedade, que conduzem a mudanças estruturais e legais importantes como: a queda do regime ditatorial em 1985, a promulgação da Constituição Federal de 1988 e a aprovação da nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional em 1996.

Segundo Arretche (1999, p.114), ao longo dos anos 1980,



... recuperaram-se as bases do Estado federativo no Brasil. A democratização - particularmente, a retomada de eleições diretas para todos os níveis de governo - e a descentralização fiscal da Constituição de 1988 alteraram profundamente a natureza das relações intergovernamentais (ARRETCHÉ, 1999, p.114).

Para a autora, a autoridade política de cada ente da federação é considerada soberana e independente, pois seus representantes e governantes são eleitos pelo voto direto e, ao mesmo tempo, os diferentes entes, tiveram ampliada a arrecadação sobre os recursos fiscais que são transferidos constitucionalmente.

Em suma, no Brasil pós-1988, a autoridade política de cada nível de governo é soberana e independente das demais. Diferentemente de outros países, os municípios brasileiros foram declarados entes federativos autônomos, o que implica que um prefeito é autoridade soberana em sua circunscrição (ARRETCHE, 1999, p.114).

O que, de acordo com a mesma autora, significa que a partir desse momento, a transferência de atribuições entre níveis de governo só ocorre mediante a prerrogativa da adesão, o que causa um impacto na descentralização das políticas sociais. Embora, essa nova responsabilidade pública pela gestão tenha passado a funcionar como “... um dos elementos de barganha federativa” (ARRETCHE, 1999, p.115), segundo SOUZA & FARIA (2003, p. 55), ela expressa “... a manutenção de práticas clientelistas do passado”.

Em Estados federativos, estados e municípios - porque dotados de autonomia política e fiscal - assumem funções de gestão de políticas públicas ou por própria iniciativa, ou por adesão a algum programa proposto por outro nível mais abrangente de governo, ou ainda por expressa imposição constitucional. Assim, a transferência de atribuições entre níveis de governo supõe a *adesão* do nível de governo que passará a desempenhar as funções que se pretende que sejam transferidas. A recuperação das bases federativas do Estado brasileiro tem impacto sobre o processo de descentralização das políticas sociais no país pelo fato de que, resguardados pelo princípio da soberania, estados e/ou municípios assumem a gestão de políticas públicas sob a prerrogativa da adesão, precisando, portanto, ser incentivados para tal (ARRETCHE, 1999, p.114).

Isto caracteriza que o governo federal já não dispõe dos mecanismos de

alinhamento dos governos locais que já possuía em outros momentos históricos, significando que as estratégias de indução capazes de obter a adesão dos governos locais (estaduais ou municipais) são fundamentais.

A década de 1980 é marcada por um intenso processo de retomada da democracia e reorganização da sociedade civil, com sindicatos e movimentos sociais; inúmeras discussões ocorrem no campo político mas, principalmente, no educacional, é o período em que a população começa a participar de debates que objetivam a efetivação de uma educação de qualidade.

... a Nova República foi o momento em que outras forças da sociedade aliaram-se na luta pela democracia. Muitas entidades nasceram nesse período, como é o caso do Partido dos Trabalhadores (PT) e da Central Única dos Trabalhadores (CUT). Algumas tinham uma característica clara de classe, outras não, mas uniram-se para combater o inimigo comum, que era a ditadura (PERONI, 2003, p.74).

Esse período é marcado por um lento, mas progressivo processo de redemocratização do país, de abertura política e otimismo simultâneos. Ocorre uma mobilização de forças para a modernização do país, a economia iniciara um processo de reestruturação produtiva, porém, a concentração de renda também se intensifica. Tornou-se necessário uma política que fortalecesse a construção da democracia em todos os setores da sociedade brasileira e a descentralização foi tomada como uma possibilidade para solução desse problema. De certa forma, nesse momento histórico associa-se a descentralização com a necessidade de modernização do país.

Uma das grandes reivindicações democráticas dos anos de 1970 e 1980 consistia na descentralização das políticas públicas. A avaliação unânime de que a excessiva centralização decisória do regime militar havia produzido ineficiência,

corrupção e ausência de participação no processo decisório conduziu a um grande consenso - que reunia, na verdade, correntes políticas à esquerda e à direita - em torno das virtudes da descentralização. Esta última - esperava-se - produziria eficiência, participação, transparência, *accountability*, entre outras virtudes esperadas da gestão pública. Assim, no Brasil dos anos de 1980, centralização e autoritarismo eram ambos encarados como filhos da ditadura, ao passo que descentralização, democratização do processo decisório e eficiência na gestão pública andariam *automaticamente* juntas (ARRETCHE, 2002, p. 25) (grifos nossos).

Nessas circunstâncias, foi organizado em 25 de setembro de 1986, o Conselho Nacional de Secretários de Educação (CONSED), entidade que reúne os secretários estaduais de educação com a finalidade de defender interesses comuns para a melhoria da educação pública, mas também, para subsidiar o MEC na busca de soluções que respondessem às diversidades regionais.

Embora enfraquecida, a força do regime militar ainda se fazia sentir. Assim, em um primeiro momento, juntamente com a atuação direta do MEC junto aos municípios, só cresceram as contradições entre o poder centralizador do governo federal que manteve o controle das verbas, dos critérios de distribuição e repasse do salário-educação, entre outros - e os propósitos de descentralização. Uma das estratégias utilizadas pelo governo federal foi a de atuar diretamente junto aos municípios, passando ao largo das administrações estaduais aumentando o clientelismo. Um outro resultado foi a dualidade sem controle das redes municipal e estadual. A política confusa pulverizou ainda mais as fontes de financiamento e comprometeu definitivamente qualquer esforço de planejamento global e articulado da educação (SHIROMA, et alii, 2004, p.43-44).

O que para a autora (2004, p. 45), revela a manutenção do “... modelo herdado pelo regime militar”, quanto ao financiamento. Indício disso, é “... a criação, sob tutela do MEC, da UNDIME (União dos Dirigentes Municipais de Educação)”, o que denota a impossibilidade de definição de outras políticas, e que a proposta de descentralização era apenas aparente. No entanto, a autora, ressalta que não se pode negar a contribuição das entidades, CONSED e UNDIME, no tocante a novas formas de relacionamento entre os três entes da

federação.

Nesse mesmo período, por meio da Emenda Constitucional nº 24/83, conhecida como Emenda Calmon, foi retomada a vinculação de recursos para o ensino, que a Ditadura retirara, com a obrigatoriedade de aplicar na Educação, no mínimo 13% da receita de impostos da União e 25% daquela dos estados e municípios, inclusive dos recursos provenientes de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

Nos anos que se seguem, uma nova Constituição foi elaborada, as discussões que se travam demonstram um embate entre forças políticas e conservadoras e progressistas; no entanto, as mesmas se dão em um ambiente democrático. Tal processo perpassará as discussões também na Constituinte de 1987- 1988, que se deu em meio a essa correlação de forças.

E, acompanhando o movimento que ocorre no processo Constituinte, a educação recebeu propostas que expressavam tal característica, como, por exemplo, a da Comissão Afonso Arinos, a da Confederação Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB) e a da Carta de Goiânia, formulada durante a 4ª Conferência Brasileira de Educação (CBE). Dentre as propostas elaboradas, destacaram-se, principalmente, as do Fórum de Educação na Constituinte em Defesa do Ensino Público e Gratuito, órgão que teve uma atuação permanente durante todo o processo, não só no constituinte, mas no posterior, de elaboração da LDB. Nesse sentido,

Esta Constituição conseguiu expressar os anseios e uma autonomia real de uma sociedade civil que vinha crescendo e se diversificando nas últimas décadas, e que estava a reivindicar a participação direta na defesa de seus interesses nos



processos e fóruns decisórios das políticas públicas. (CF, art. 5º e 204). É neste novo contexto legal, institucional e cultural que os conselhos de educação estão sendo modificados, consolidando algumas tendências que foram emergindo na história da administração educacional (TELES, 2001, p.07).

No entanto, é preciso salientar algumas discussões que se travaram no processo Constituinte, especificamente, com relação à educação e explicitar a solução encontrada nesse momento histórico, e que foi aprovada na Constituição de 1988. Como em outros momentos, a discussão público x privado esteve presente, porém, agora essa se apresenta, de acordo com Pinheiro (2001), com uma nova roupagem.

A palavra *público* é utilizada em diversos sentidos. O uso sem critério desse termo pode gerar incompreensões e dar margem inclusive a manipulações ideológicas. Um levantamento dos diversos sinônimos de *público* mostra sua abrangência a tudo aquilo que pertence ao social. Os significados mais freqüentes deste vocábulo são os seguintes: o que se passa fora do âmbito da família; o que é relativo ou destinado ao povo; pertencente ao Estado; que é do uso de todos; aberto a qualquer pessoa; conhecido de todos; o povo em geral; o conjunto de pessoas que executam alguma coisa em comum; o público de algum evento em particular ou o público em geral (PINHEIRO, 2001, p. 256).

Portanto, torna-se necessária, uma explicitação conceitual precisa, para cada momento histórico, visando evitar o uso inadequado de tal categoria. Ao contrário, o termo privado assume o significado de negação ao público, ou seja, se caracteriza aí, como privação, desprovido, carente.

Nesse sentido, três foram as conceituações de público utilizadas na Constituinte: o público mantido pelo Estado, que foi representado pelo Fórum da Educação, como atividade prioritária da esfera pública e defendia a exclusividade de recursos públicos para a escola pública; o público não-estatal, representado pelas escolas confessionais e comunitárias, com a seguinte perspectiva, escola

com fins lucrativos e sem fins lucrativos, ou seja, seriam privadas, somente aquelas que têm fins lucrativos, com a defesa de recursos para a escola do estado e para a escola comunitária, confessional ou filantrópica; e o público como serviço público, representado principalmente pela Federação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino (FENEN), que nega a distinção entre escola pública e privada, na medida em que o caráter público define-se pelo serviço que é ofertado para a população e defende a idéia de recursos para a educação em geral (PINHEIRO, 2001).

A Constituição acaba por consagrar o princípio abaixo:

Art. 213. Os recursos públicos serão destinados às escolas públicas, podendo ser dirigidos a escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas, definidas em lei, que:

- I - comprovem finalidade não-lucrativa e apliquem seus excedentes financeiros em educação;
- II - assegurem a destinação de seu patrimônio a outra escola comunitária, filantrópica ou confessional, ou ao Poder Público, no caso de encerramento de suas atividades (BRASIL, 1988).

Como é possível constatar por meio dos artigos acima, a defesa por recursos públicos exclusivos para a escola pública sofre uma derrota. Nesse sentido, é preciso retomar os pressupostos de Saviani (2002), que nos diz: ao olhar as leis, é preciso ir além dos objetivos por elas proclamados e buscar seus objetivos reais, ou seja, procurar compreender seus fundamentos, ler suas entrelinhas, os interesses por vezes contraditórios que se fizerem presentes inclusive no processo de sua elaboração/execução. Faz-se necessário ir além da aparência, pois, embora verdadeira, é expressão do real, mas lacunar, dificilmente

revela o real em sua totalidade, o que, por sua vez, exige método que nos permita uma análise radical, rigorosa e de conjunto do objeto em questão.

Desta forma, não é possível que a discussão público x privado se restrinja à educação, pois a mesma, somente, será compreendida quando perpassada pela sua história, que demarca a desresponsabilização com a educação da maioria da população, realizando investimento, praticamente, em um só nível de ensino, o superior, que por sua vez, na sua grande maioria, é destinado à classe dominante, e, mesmo assim, a esse nível de ensino, também é possibilitada e incentivada a abertura à iniciativa privada. A União praticamente abdica de sua responsabilidade, principalmente, com o Ensino de 1º grau, pois ainda mantinha no 2º grau, algumas Escolas técnicas (CEFET's), atendendo em 1991, no total, 95.536 alunos, ou seja, 0,3%, em função de priorizar o atendimento a área econômica, e abre com isso, espaço para a iniciativa privada que, no mesmo ano, já atendia 3.618.012 alunos, ou seja, 12,4%. Nesse sentido, é preciso ampliar a análise do real, e caminhar para a definição do que seja, a esfera pública e privada da sociedade e das atribuições do Estado.

De acordo com Menezes (2003), ocorre um esgotamento do modelo político-econômico, o que leva esse período a ser marcado por críticas ao modelo centralizador, principalmente, no que se refere à descentralização (política, administrativa e econômico-financeira) com o objetivo de ampliar as receitas das unidades da federação, o que é concretizado pelo governo por meio de uma série de Decretos e Emendas graduais, que são consolidados pela Constituição. Estão em pauta a nova forma de acumulação flexível e o neoliberalismo.

Para Valle (2004), as medidas de descentralização são associadas à democratização e figuram entre os principais objetivos das esferas administrativas federais e estaduais ligadas à educação nacional e implicam, fundamentalmente, a criação e/ou expansão das redes municipais.

Para as redes municipais convergem praticamente todas as expectativas concernentes à ampliação das oportunidades de acesso e permanência no ensino fundamental, obrigatório desde a promulgação da reforma de 1971. A municipalização passa a ser vista como a solução privilegiada para os males endêmicos que afetam a educação nacional. Pensar em termos de rede municipal é pensar em integração, socialização, participação, escolarização compartilhada pela comunidade. Aproximando a escola dos agentes e daqueles que têm o poder de decisão local, propaga-se igualização das condições de acesso à instrução escolar, maior transparência na gestão e aplicação mais racional dos recursos destinados à educação. Anuncia-se assim que descentralização rima com democratização (VALLE, 2004, p. 190).

É preciso salientar que apesar da expectativa de expansão do ensino por meio de seu ente federativo mais próximo da população, o Município, o que se verifica é o abandono crescente e sistemático do governo central com relação ao ensino de 1º grau. E, que a democratização proveniente da descentralização de fato também não ocorreu, pois a democracia tem se apresentado muito mais como uma construção jurídico-formal do que propriamente uma prática social.

Para Fonseca (1997), no período de 1980 a 1995, os projetos educacionais do MEC financiados pelo BIRD, Banco Mundial, revelam seu caráter de adequação das políticas educacionais aos interesses do Banco, priorizando o ensino primário e em municípios que apresentavam maior crescimento populacional. Foram fechados nesse período três acordos: um para a região rural do Nordeste, outro para as periferias das regiões Norte e Centro-Oeste, e o último

para a educação fundamental do Nordeste, no entanto, todos tiveram um período longo de negociações antes do fechamento dos acordos.

Ainda na visão da mesma autora, nesse mesmo período ocorre uma reestruturação organizacional no Banco cujos empréstimos passam além de seguirem exigências de base econômica, a serem determinados também por condicionantes políticos, que estabelecem duas estratégias fundamentais: a primeira, é a de diminuição dos encargos financeiros para a educação, recomendando a privatização dos níveis mais elevados de ensino; a segunda, direcionada a compra de insumos educacionais, com prioridade para aquisição de livros e material instrucional, deixando de lado outros condicionantes como, por exemplo, o salário e a formação dos professores.

Segundo Menezes (2003), a Constituição de 1988 consolida o processo de descentralização fiscal, dotando os estados e municípios de amplos recursos tributários. Porém é preciso salientar que o processo de

... ampliação do grau de autonomia financeira de estados e municípios se deu, no lado das receitas, mais pela elevação do montante das transferências intergovernamentais garantidas constitucionalmente do que pelo aumento da capacidade de arrecadar. Não restam dúvidas, portanto, de que a Constituição de 1988 reduziu os recursos disponíveis para a União, via aumento das transferências tributárias e da eliminação de cinco impostos, cujas bases foram incorporadas à do ICM para formar o campo de incidência do ICMS (MENEZES, 2003, p.809).

Novamente, a vinculação de recursos orçamentários para a educação é alterada, os mínimos, para cada um dos entes da federação são estabelecidos assim: União, pelo menos 18%, Estados, Distrito Federal e Municípios, no mínimo 25%, da receita resultante de impostos, compreendida e proveniente de transferências.

Sendo assim, a Constituição de 1988, estabelece a descentralização do ensino, facultando um novo sentido de autonomia aos Municípios, estabelecendo, inclusive, que eles receberiam a responsabilidade para planejar, organizar e gerir um sistema de ensino, juntamente com o dos Estados, Distrito Federal e União, tarefa indicada pela Constituição Federal em seu artigo 211 “A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino”.

Desta forma, é por meio da Constituição de 1988 que ocorre a consolidação da autonomia dos Municípios, que os institui como entes da Federação, portanto, como entes jurídicos com recursos e com responsabilidades próprias, o que implicaria em organizar-se político-administrativamente, e também, é lógico, decorrente disso, teriam a responsabilidade por constituir o seu próprio sistema de ensino.

## **2.2. O Sistema Municipal de Ensino e seus aspectos legais: a Constituição de 1988 e a LDB 9394/96**

Ao realizar um resgate histórico do processo de descentralização do ensino, chega-se ao momento em que se efetiva na Constituição e na LDB, um novo mecanismo que possibilita a concretização do processo de descentralização: a organização de Sistemas Municipais de Ensino.

Mas, o que significa Sistema, ou melhor, o que significa Sistema Municipal de Ensino? Para entender o seu significado, no processo de descentralização do ensino, a partir desse momento, será tomado referencial conceitual que permita

esta compreensão. Para tanto, será realizada uma análise com base no parecer elaborado pelo então conselheiro Carlos Roberto Jamil Cury, Parecer CNE/CEB nº 30/2000 do Ministério da Educação - Conselho Nacional de Educação; e nos livros elaborados por Dermeval Saviani: A nova Lei da Educação (LDB): Trajetória, limites e perspectivas (1997); Da nova LDB ao novo Plano Nacional de Educação: Por uma outra opção política (2000); Educação do senso comum à consciência filosófica (2002); e no artigo Sistemas de ensino e planos de educação: o âmbito dos municípios (Saviani,1999), os quais trarão elementos para fundamentar o exame crítico da implementação dos Sistemas Municipais de Ensino.

#### **2.2.1. A concepção de Sistema Municipal de Ensino e o que está definido na Carta Constitucional de 1988.**

A concepção de sistema e de sistema municipal de ensino presentes na Carta Constitucional de 1988, em face das argumentações que serão expostas pelos autores, revelam que o texto constitucional é marcado por ambigüidades, que dão margem a interpretações contraditórias no que diz respeito à possibilidade de implementação dos Sistemas Municipais de Ensino.

Em 2000, o então membro do Conselho Nacional de Educação, Jamil Cury, elabora parecer em resposta a uma consulta da União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação (UNCME), quanto ao entendimento da possibilidade do município constituir seu sistema de ensino. O autor destaca dois momentos: o seu ponto de partida é o artigo 211 da Constituição Federal de 1988, que define o

“...município como sujeito jurídico-político de direito público interno, integrante da Federação”, o que implica em uma reorganização por parte dos municípios de seu ordenamento legal e político-administrativo. E, o segundo momento, é a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, em 1996, que “... reforça o regime de colaboração e deixa mais claras as competências, bem como a necessidade dos Municípios se organizarem como sistemas autônomos”.

No entanto, para contextualizar a argumentação exposta, o autor realiza inicialmente a apresentação do termo sistema, a partir de uma análise etimológica, e o define como sendo “... elementos coexistentes lado a lado, e que convivendo dentro de um mesmo ordenamento, formam um conjunto articulado”. A partir disso, amplia o conceito realizando uma abordagem do ponto de vista do ordenamento jurídico, que segundo Bobbio (1994, p. 80), tende a se constituir em sistema. E afirma que “... um ordenamento jurídico constitui um sistema porque não podem coexistir nele normas incompatíveis”.

Segundo Cury (2000), um Sistema de Ensino é constituído por instituições escolares, com normas e atribuições, que se relacionam com outros sistemas de ensino, que, para tanto, tais normas devem estar isentas de antinomias<sup>32</sup>. Na definição do conselheiro:

Sistema de Ensino é o conjunto de campos de competências e atribuições voltadas para o desenvolvimento da educação escolar que se materializam em instituições,

---

<sup>32</sup> ...a incompatibilidade de duas ou mais normas entre si sempre teve uma denominação própria: a antinomia. Antinomia é aquela situação na qual são colocadas em existência duas normas, das quais uma obriga e a outra proíbe, ou uma obriga e a outra permite, ou uma proíbe e a outra permite o mesmo comportamento. Porém, ...há duas condições para que haja antinomia. A primeira é que as normas devem pertencer ao mesmo ordenamento e a segunda é que elas devem estar no mesmo âmbito de validade de tempo, de espaço, de pessoa e de matéria. BOBBIO, Norberto. Teoria do Ordenamento Jurídico, Brasília : EDUNB, 1994, p. 86.



órgãos executivos e normativos, recursos e meios articulados pelo poder público competente, abertos ao regime de colaboração e respeitadas as normas gerais vigentes (CURY, Parecer CEB nº 30, 2000, p.13).

De acordo com os elementos de análise postos pelo autor, a legislação atual passa a compreender quatro sistemas de ensino “... autônomos entre si e responsáveis por campos específicos de atuação”: o sistema federal, a União; os sistemas estaduais, os Estados; o sistema distrital, o Distrito Federal, e os sistemas municipais de ensino, os Municípios. No entanto, para que isso se efetive, de acordo com a Constituição e a LDB, faz-se necessário uma organização nacional da educação, “... em que estejam presentes articulação, coordenação, ausência de antinomia e unidade nos fins” Cury (Parecer CEB nº 30, 2000, p.13).

Com base em sua existência constitucional, o Município desta forma pode constituir o seu Sistema Municipal de Ensino próprio; para tanto faz-se necessário a aprovação de uma Lei pela Câmara Municipal que crie o Sistema Municipal de Ensino, e de um órgão normativo e um órgão executivo, com isso cumprindo os preceitos constitucionais para o exercício autônomo de suas políticas como ente da federação.

Como a compreensão constitucional não se deu imediatamente para o conjunto dos municípios e como muitos deles carecem de condições gerais e específicas para se instituírem e se organizarem como sistemas, na prática isto significou uma continuidade administrativa que até então vigia sob a lei n. 4.024/61 e sob a lei n. 5.692/71 (CURY, Parecer CEB 30/2000, p. 08).

Como podemos perceber, para CURY (2000), já seria possível aos municípios a constituição dos Sistemas Municipais de Ensino a partir da

Constituição de 1988. Porém, de acordo com o autor, apesar da Constituição estabelecer a titularidade dos Municípios, isso não ocorre, por si só. Muito provavelmente, em decorrência de não termos desenvolvido em nosso país uma cultura participante e descentralizadora.

Tal fato, por exemplo, no Estado do Paraná, ocorre somente em 2001, quando é instituído o primeiro Sistema Municipal de Ensino na cidade de Chopinzinho, ou seja, após a implementação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, em dezembro de 1996, que definiu diretrizes mais precisas para a implementação e organização dos sistemas municipais de ensino; mesmo assim, há um intervalo considerável no Estado do Paraná para se criar o seu primeiro sistema municipal.

A partir desse momento será analisado o entendimento de Saviani em relação à implementação dos Sistemas Municipais de Ensino, pois o mesmo se diferencia em parte dos argumentos expostos por Cury. O autor só entendeu como possível a criação de Sistemas Municipais, mediante a aprovação da LDB 9.394/96, uma vez que, somente o princípio constitucional não era suficiente, segundo ele, para a constituição dos Sistemas de Ensino nos Municípios.

Ora, a própria Constituição, ao prescrever no art. 22, inciso XXIV, que compete *privativamente* à União legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional; que compete à União, aos estados e ao Distrito Federal legislar *concorrentemente* sobre educação, cultura, ensino e desporto (art. 24, inciso IX); e que é competência comum da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência (art. 23, inciso V), *não estendeu aos municípios a competência para legislar em matéria de educação*. Portanto, não tendo autonomia para *baixar* normas próprias sobre educação ou ensino, os municípios estariam constitucionalmente impedidos de instituir sistemas próprios, isto é, municipais, de educação ou de ensino. Não obstante, o texto constitucional deixa margem, no art. 211, para que se possa falar em sistemas de ensino dos municípios quando estabelece que "a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão, em regime de

colaboração, os seus sistemas de ensino" (SAVIANI, 1999, p. 122) (*grifos nossos*).

Antes de nos determos a analisar os aspectos postos acima por Saviani é preciso entender a concepção de sistema defendida pelo autor, pois somente assim teremos mais elementos para aprofundar o debate, visto que, nesse momento as posições de Cury e Saviani são diferenciadas.

Sistema de ensino e plano de educação. Há, efetivamente, uma íntima relação entre esses dois conceitos. Com efeito, o sistema resulta da atividade sistematizada; e a ação sistematizada é aquela que busca intencionalmente realizar determinadas finalidades. É, pois, uma ação planejada. Sistema de ensino significa, assim, uma ordenação articulada dos vários elementos necessários à consecução dos objetivos educacionais preconizados para a *população* à qual se destina. Supõe, portanto, o planejamento. Ora, se "*sistema* é a unidade de vários *elementos intencionalmente* reunidos, de modo a formar um conjunto coerente e operante" (Saviani 1996a, p. 80), as exigências de intencionalidade e coerência implicam que o sistema se organize e opere segundo um plano. Conseqüentemente, há uma estreita relação entre sistema de educação e plano de educação (SAVIANI, 1999, p. 120).

Para Saviani (1999, p. 120), a educação assistemática é indiferenciada, e somente quando o homem sente a necessidade de intervir nesse fenômeno, de explicitar sua concepção de educação, valores, critérios de ordenação, ele se transforma em sistema, surgindo daí, "as distinções: ensino (como transmissão de conhecimentos e habilidades), escolas (como locais especialmente preparados para as atividades educativas), articulação vertical e horizontal (graus e ramos) etc".

De acordo com a distinção acima exposta, Saviani (1999, p.121) diz ser possível classificar o sistema educacional, sob diferentes prismas:

a) do ponto de vista da entidade administrativa, o *sistema educacional* pode ser classificado em: federal, estadual, municipal, particular etc;

- b) do ponto de vista do padrão, em: oficial, oficializado ou livre;
- c) do ponto de vista do grau de ensino, em: primário, médio, superior;
- d) do ponto de vista da natureza do ensino, em: comum ou especial;
- e) do ponto de vista do tipo de preparação, em: geral, semi-especializado ou especializado;
- f) do ponto de vista dos ramos de ensino, em: comercial, industrial, agrícola etc.

No entanto, para Saviani (1999), na verdade, o uso dessas expressões é impróprio, pois as mesmas fazem referência a uma única idéia, ou seja, a de sistema de ensino. E, para as sociedades modernas, a instância dotada de legitimidade para legislar, é o Estado. Daí que, a rigor, só se poderia falar em sistema, em sentido próprio, na esfera pública, e que para integrar-se ao sistema, as outras instituições se subordinariam às suas normas comuns. Contudo, a falta de precisão do termo sistema, tem gerado confusões, como por exemplo, a referência a sistema particular, sistema público, superior, etc. E, para o autor, talvez, por conta disso, *inadvertidamente, os constituintes, introduziram o conceito sistema municipal de ensino.*

Segundo Saviani (1999), a Constituição ao prescrever no art. 22, inciso XXIV, que compete *privativamente* à União legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional, e que no art. 24, inciso IX, estabeleceria que em caráter concorrente somente poderiam legislar sobre educação, cultura, ensino e desporto, a União, os estados e o Distrito Federal, e que no art. 211, o termo sistema para o autor é utilizado de forma *equivoca*, pois comumente o termo sistema de ensino é tido como sinônimo de rede de escolas. Tais fatos indicariam que os municípios não poderiam constituir os seus sistemas de ensino próprios, pois por analogia, os mesmos não teriam competências para legislar concorrentemente ao governo federal.

Sendo assim, para Saviani (1999), não seria possível ainda aos municípios a constituição dos Sistemas Municipais de Ensino a partir da Constituição de 1988. Tal possibilidade de implementar os Sistemas Municipais de Ensino só irá se confirmar para o autor a partir da aprovação da LDB nº 9.394/96.

No entanto, a Constituição em seu art. 211, diz: “A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino”; e em seu parágrafo 2º “Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil”, pois ao dar autonomia para os municípios como entes da federação e atribuir aos mesmos competências comuns aos outros entes da federação para a educação, e ainda atribuir um nível e uma modalidade de ensino como sendo seus espaços de atuação prioritária, como o mesmo o faria sem ter autonomia para organizar o seu sistema próprio de ensino?

Desta forma, em analogia ao exposto por Saviani, anteriormente, pode ser alegado que a redação do artigo 24, inciso IX, também é *equívoca*, pois não atribui ao Município, ente legítimo da federação a autonomia de legislar sobre a educação municipal.

Por esta razão, retomam-se aqui alguns artigos da Constituição Federal de 1988, artigo 1º, “A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito...”. O princípio aqui exposto reconhece o Município como ente da federação, e como tal, o mesmo deve se organizar política e administrativamente para que possa cumprir os preceitos constitucionais. Ora, se o Município tem preservado no artigo 18, sua autonomia político-administrativa, se

possui competências comuns ao Estado e a União, artigo 23, inciso V, que diz: “É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios”, inciso V- “proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência”; e que o artigo 60, §4º, inciso I, prevê que a forma federativa do Estado não pode ser abolida, e que no artigo 211, “A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino”, não seria lógico afirmar que o Município ao se estruturar visando obedecer aos preceitos constitucionais aqui expostos constituísse também, os seus sistemas municipais de ensino?

Também é importante destacar aqui que os Municípios não legisariam sobre Diretrizes Nacionais para a Educação, pois tal atribuição é estabelecida pela Constituição de 1988, como sendo de caráter privativo da União. No entanto, caberia aos Municípios estabelecerem, definirem, com base na legislação nacional, a direção das políticas educacionais no Município, ou seja, se legislaria, em caráter complementar e atendendo a peculiaridades regionais.

Em que pese à argumentação acima exposta ter uma interpretação diferenciada, em cada um dos autores, no que diz respeito à implementação dos Sistemas Municipais de Ensino, constata-se que o texto constitucional é marcado nesse ponto em particular por ambigüidades, que dão margem a interpretações distintas, o que, efetivamente, gerou uma intranqüilidade para os Municípios assumirem o seu papel constitucional, visto que o mesmo não estava bem definido. Também destaca-se aqui uma outra possibilidade, que é a da auto-aplicabilidade da lei, marcado por um contexto em que os mais de 5.500 Municípios brasileiros são assimétricos e muito diversos entre si, além do que, não

“possuem renda significativa advinda de impostos próprios. Muitos dependem de transferências e de fundos de participação” (CURY, Parecer CEB nº 30, 2000, p.09), isso, sem falar da organização administrativa, variações na competência técnica e os níveis de organização e participação das comunidades em cada um destes Municípios.

Tal característica acima é melhor entendida quando se analisa que “... o Brasil possui um número relativamente pequeno de municípios diante de sua extensão continental e de sua grande população” (Garcia, 1995, p. 08), e, se acrescentarmos a isso, a desigual distribuição da população e de atividades econômicas no espaço nacional, teremos um quadro não muito animador de nosso país:

... temos muitos municípios com imensas áreas e baixa densidade demográfica e alguns poucos com elevada concentração populacional e econômica. Dos quase cinco mil municípios, 70% possuem menos de 20 mil habitantes e 20%, de 20 mil a 50 mil habitantes. Ou seja, 90% dos municípios brasileiros têm população inferior a 50 mil habitantes. Nestes, residem 55% da população mais pobre do país — os indigentes estimados pelo Mapa da Fome. Se a descentralização deve ter um compromisso inarredável com a equidade, tem-se aí mais um desafio (GARCIA, 1995, p. 09).

No entanto, para o autor, não se leva em conta a enorme diversidade espacial e populacional dos municípios brasileiros, as estruturas administrativas dos governos municipais, a necessidade de formação de competências técnicas e executivas, a necessidade de mobilização e organização das comunidades, a possibilidade de intervenção da sociedade organizada nos governos locais. E estes, são aspectos fundamentais que devem ser observados tanto pela União ao

se transferir poder de decisão, quanto para os Estados e Municípios em receber as atribuições e recursos para a condução de políticas públicas descentralizadas.

Os municípios com baixa densidade demográfica e grande extensão territorial quase sempre possuem estrutura econômica pouco diversificada e de base predominantemente agropecuária. Neles, os poucos equipamentos e serviços públicos estão concentrados na sede municipal, sendo extremamente difícil e custoso disseminá-los por toda a área territorial, por causa da dispersão espacial da população. É nestes municípios que o poder oligárquico expressa-se em sua plenitude.

Nos municípios populosos, ao contrário, as dificuldades dizem respeito a administrar com eficiência as enormes e complexas estruturas requeridas para um atendimento satisfatório à maioria da população mais necessitada, quase sempre concentrada em uma extensa periferia urbana. Aqui, a grande escala contrapõe-se à conquista da eficácia e da equidade (GARCIA, 1995, p. 09).

De acordo com Mendonça (2000), parece existir um consenso sobre a necessidade de descentralização no campo da educação pública, em virtude de que, foi por meio do centralismo administrativo que se implantou a burocracia e a modernização do Estado, principalmente, no campo da educação, e esse fenômeno assumiu feições de exagero, de tal forma que passou a ser um dos alvos principais das críticas na luta pela democratização da educação.

Apesar de a descentralização não ser intrinsecamente democratizante, é corrente a confusão conceitual sobre o tema ligando centralização a autoritarismo e descentralização à democracia. A municipalização é apontada por vários autores como uma forma possível de superação do centralismo, sendo utilizada como estratégia descentralizadora por alguns sistemas de ensino. No entanto, a abordagem da descentralização como municipalização foi apontada como restritiva, na medida em que pode limitar a discussão sobre gestão educacional aos seus aspectos formais, pouco ou nada acrescentando sobre questões como a ampliação de processos participativos ou a alteração nas estruturas de poder (MENDONÇA, 2000, p. 12).

A pesquisa realizada pelo autor indicou que apesar dos sistemas de ensino afirmarem a importância da descentralização, poucos estabelecem programas



para materializá-la. As dimensões da descentralização analisadas nos sistemas foram à pedagógica, administrativa e financeira; esta última é a forma prevalente. Contudo, salienta-se que, a total precariedade de recursos que são encaminhados aos municípios, faz com que a descentralização financeira funcione como fator agravante dos problemas, quando deveria ajudar a solucioná-los. O que acaba ocorrendo na maioria dos casos é a administração da escassez e o fato de que a escola está na ponta do sistema, e é tida como autônoma obriga-a a decidir sobre a sua própria privação, isentando o Estado desse desconfortável ônus.

'A centralização é autoritária e governativa, a descentralização é uma força liberal e constitucional': esta afirmação resume as posições da doutrina predominante, pela qual as mesmas palavras 'centralização e descentralização' provocam imediatamente polêmicas entre os escritores contra o absolutismo e o liberalismo do século passado. Desde aquele tempo, esta afirmação teve sucesso, apesar de arbitrária e fundamentada na observação de uma realidade circunscrita e contingente. Apesar disso, ela foi mantida sem crítica no curso dos anos até a época atual. Deste modo, continua-se a sustentar uma estreita conexão da descentralização com a liberdade e com a democracia. Deve-se isso, substancialmente, a uma interpretação 'romântica' e a uma tendência idealizadora do conceito de descentralização (...) (BOBBIO, MATTEUCCI & PASQUINO, 1991, p.332).

Como tal característica continua presente ainda hoje, os governos a “utilizam” como argumento para se referir ao fato de que são democráticos, pois estão aproximando a população das discussões políticas, ao descentralizar as suas ações. E tal processo, como já relatado, tem uma conotação ideologizante, pois, aqui não são enfatizadas as relações de poder, e não se descentralizam, com certeza, as decisões principais referentes às políticas educacionais.

Se a descentralização, enquanto municipalização, gerasse efeitos democráticos de “per si”, estes apareceriam, em primeiro lugar, no maior acesso da população à educação. Alguns dados já foram relatados anteriormente, no

entanto para salientar o que de fato ocorreu com as matrículas do ensino primário entre os anos 1980 e 1989, os mesmos estão destacados na tabela 1 abaixo:

**TABELA 1**

**MATRÍCULAS NO ENSINO PRIMÁRIO E SECUNDÁRIO BRASIL, 1980 - 1989**

<b>Ano</b>	<b>MATRÍCULA (1º GRAU)</b>	<b>TAXA (7-14)</b>	<b>MATRÍCULA (2º GRAU)</b>	<b>TAXA (15-19)</b>
1980	18.746.634	84,2	1.930.289	14,5
1981	18.361.803	79,8	1.967.350	14,5
1982	19.176.132	82,9	1.986.802	14,7
1983	19.767.713	85,3	1.900.500	13,9
1984	20.134.509	82,7	1.987.171	14,5
1985	19.609.311	80,9	1.998.212	14,4
1986	20.480.420	80,6	2.057.920	14,7
1987	21.163.252	81,8	2.182.866	15,5
1988	21.909.045	82,2	2.291.866*	16,0
1989	22.616.469	82,2	2.401.866*	16,5
Fonte: MEC, INEP, IBGE (1990). *Estimativa				

De acordo com a tabela acima, os dados do INEP indicam que ao entrarmos na década de 1990, o atraso do sistema educacional brasileiro persistia há mais de seis décadas. Isso, se levarmos em consideração que antes da Revolução de 1930, se reconhece que, para equiparar-se aos países desenvolvidos, o Brasil necessitaria de políticas públicas efetivas para a melhoria de seu sistema educacional. Em seus planos de desenvolvimento e documentos de política, é possível reconhecer, que os governos, tanto em regimes militares, como civis, invariavelmente, tentaram resolver os problemas educacionais do país; no entanto, é necessário dizer que para tanto, até o momento, os mesmos foram

incompetentes, principalmente, na expansão e melhoria da qualidade, na universalização da escolarização primária e na eliminação do analfabetismo.

É lógico, não podemos deixar de reconhecer que desde 1930, as taxas de matrículas cresceram em todos os níveis, as universidades e as taxas de alfabetização tiveram crescimento. Apesar disso, ainda que nos anos 1990, ocorra um maior crescimento da entrada (matrículas), o Brasil continua com baixos índices de desenvolvimento educacional, pois ocorre uma grande distância entre as metas que são formalmente declaradas e aquelas que são efetivamente perseguidas.

O Ministério da Educação (MEC) estima que apenas oitenta e dois por cento das crianças entre sete e quatorze anos de idade estão matriculadas, e que quase cinco milhões de crianças com idade de frequência escolar obrigatória estão fora das escolas. Apenas dezesseis por cento dos jovens entre 15 e 19 anos de idades estão matriculados nas escolas secundárias (ver Tabela 1). A taxa de alfabetização entre os adultos é de oitenta por cento, o que significa que mais de 17 milhões de brasileiros não sabem, nem ler, nem escrever (MEC 1990). Longe de igualar os padrões educacionais da Europa e da América do Norte, os padrões educacionais em 1990 mal conseguem ficar acima dos países mais pobres do hemisfério.

As razões para o fraco desempenho do sistema educacional brasileiro são bem conhecidas e foram amplamente documentadas. Entre elas encontram-se: os baixos salários do magistério e a conseqüente escassez de professores qualificados, particularmente nas áreas rurais; a escassez de livros textos e materiais de instrução; turnos escolares abreviados; prédios escolares em decadência e mal equipados; ineficiência administrativa; e rigidez curricular e pedagógica que perpetua as altas taxas de repetência e desistência (PLANK, AMARAL SOBRINHO e XAVIER, 1991, p. 03).

Sendo assim, entramos em uma nova década, 1990, com baixos índices de desenvolvimento educacional, pois, não se conseguiu ainda dar conta de universalizar o acesso, nem sequer ao nível de ensino obrigatório, ou seja, o 1º grau, Ensino Fundamental, quanto mais atingir níveis de qualidade de ensino para os que o estão freqüentando.

Para Shiroma (2000), no decorrer da década de 1990, o governo implementa leis que lhe possibilitam colocar “em andamento seu próprio projeto político-educativo por outras vias”, convocando outras instâncias para tanto.

O governo, ao lançar mão do artil de incorporar, na legislação, algumas bandeiras do movimento de educadores consolidadas nos anos de 1980, ceifou-lhes a fecundidade, adulterou o sentido original de seu conteúdo. Para essa empreitada discursiva concorreram renomados intelectuais de expressiva participação na construção da proposta dos educadores na década anterior. Em suma, o consenso construído nos anos de 1980 serviu de alicerce para os novos consensos dos anos de 1990.

A apropriação operada não era suficiente aos desígnios governamentais. Tornava-se imprescindível ressignificá-las: capacitação de professores foi traduzida como profissionalização; participação da sociedade civil como articulação com empresários e ONG's; descentralização como desconcentração da responsabilidade do Estado; autonomia como liberdade de captação de recursos; igualdade como equidade; cidadania crítica como cidadania produtiva; formação do cidadão como atendimento ao cliente; a melhoria da qualidade como adequação ao mercado e, finalmente, o aluno foi transformado em consumidor (SHIROMA, et alii, 2000, p. 52).

É nesse cenário que assume a Presidência da República Fernando Collor de Mello, que toma medidas visando realizar reformas administrativas e econômicas, tais como: extinção de Ministérios e substituição de outros por secretarias especiais; extinção e privatização de empresas estatais; venda de imóveis do governo, confisco da poupança do povo etc. Desta forma, os anos 90 serão perpassados por um conjunto de reformas cujo discurso objetiva a modernização do Estado brasileiro e sua adequação às exigências da economia mundial. Para tanto, tais reformas estatais seguirão as novas tendências gerenciais de administração capitalista, visando a acumulação flexível e financeirizada, do ponto de vista econômico, e o desmonte do Estado, enquanto responsável por políticas públicas.

Tal compromisso do governo com vistas à realização de reformas, não exclui o setor educacional. No entanto é preciso salientar que nesse momento histórico o país assume compromissos com organismos internacionais.

O país, mais recentemente assumiu compromissos internacionais, quanto ao oferecimento educacional em 1990, na Conferência de Jontiem e na declaração de Nova Delhi em 1993 (OLIVEIRA, 1997, p. 90), sofreu influências das agências externas de financiamento, em especial do Banco Mundial (TOMMASI e outros, 1996), da CEPAL - Comissão Econômica para América Latina (PAIVA e WARDE, 1994), além daquelas provenientes do empresariado (NEVES, 1995). Esse direcionamento encontrou, ainda, eco em educadores ligados ao governo (MELLO, 1991), tendo como decorrência a legislação de 1996, a qual trouxe alterações significativas ao ensino brasileiro (OLIVEIRA, 1999, p. 28).

Nessa mesma perspectiva, para Menezes (2003), os anos 1990 se caracterizam pela tentativa da União de recentralizar os recursos tributários, em decorrência da crise fiscal, e em fins de 1993, para implementar o Plano Real institui o

... Fundo Social de Emergência (FSE), posteriormente transformado em Fundo de Estabilização Fiscal (FEF)". Os recursos desses Fundos eram (e ainda são, no caso do FEF) retirados do bolo tributário e somente após esta retirada eram feitas as transferências para estados e municípios (FPEM), num claro objetivo de diminuir os repasses para estas esferas de governo (MENEZES, 2003, p.809).

Para Menezes (2003), a perda de recursos da União, desde 1984 e a estagnação econômica, que, à véspera do Plano Real, já completava 14 anos quase ininterruptos e a aceleração da inflação, são alguns dos fatores que desencadearam as dificuldades financeiras da União.

Para fazer face ao seu desequilíbrio fiscal e financeiro crônico o governo federal adotou uma série de medidas que compensariam suas perdas, mas que resultaram na piora da qualidade da tributação e dos serviços prestados. Criaram-se novos

tributos e elevaram-se as alíquotas dos já existentes, principalmente daqueles não sujeitos à partilha com estados e municípios. Assim, já em 1989, criou-se a contribuição, prevista na Constituição, incidente sobre o lucro líquido das empresas. Em 1990, aumentou-se a alíquota da Cofins de 0,5% para 2%, e também a alíquota do imposto sobre operações financeiras. Em 1993, criou-se o Imposto Provisório sobre Movimentação Financeira (IPMF), que foi, posteriormente, recriado como contribuição e que vigora até os dias atuais (MENEZES, 2003, p.809).

De acordo com Oinegue (1999, p. 40 apud Menezes, 2003, p.809), a União concentra para si a arrecadação de impostos, para só então redistribuir parte deles para as unidades federadas, a “... União: arrecada 65% e fica com 55%; Estados: arrecadam 30% e ficam com 28%; e Municípios: arrecadam 5% e ficam com 17%”.

Sendo assim, para Menezes (2003, p.810), “... estes dados demonstram claramente que os estados perdem com esta configuração de repartição das receitas”; poderia até se pensar que os Municípios ganham. No entanto, é preciso estar atento que em 1988 existiam 4.185 Municípios, e que hoje, temos 5.561, provavelmente, tendo sido criados politicamente, em decorrência da possibilidade de receberem transferências constitucionais.

... cabe à União recolher o grosso dos impostos, caracterizando um sistema fiscal altamente centralizado. E, tal ... recentralização de recursos nas mãos da União e de ingerências se traduzem em limitações na capacidade de financiamento do gasto público das esferas subnacionais (MENEZES, 2003, p.810).

Portanto, a maioria dos municípios brasileiros vêm encontrando dificuldades sistemáticas nas suas administrações em geral, o que significa também a impossibilidade efetiva de realizar investimentos no setor educacional, pois os recursos que são repassados não conseguem atender nem a demanda existente.

Contudo, ressalta-se aqui que em alguns municípios brasileiros essa realidade retratada acima é muito diferente. Pois em reportagem da Folha de São Paulo, do dia 04/05/05, Pedro Soares, destaca o mapa da riqueza, descrito pelo IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística), em 2005.

Que o Brasil é um país desigual já se sabe. Mas o IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística) relevou uma nova faceta do problema: em 2002, nove cidades concentravam 25% do PIB (Produto Interno Bruto) brasileiro.

De 5.560 municípios, 70 (ou 1,3%) respondiam por metade de todos os bens e serviços produzidos no país. Nessas cidades, morava um terço da população brasileira. Em situação inversa, 1.272 cidades - 22,9%- contribuíam com só 1% do PIB, segundo a inédita publicação "Produto Interno Bruto dos Municípios (1999-2002)", divulgada ontem.

Em 2002, os nove maiores PIB's eram os de São Paulo (10,4% do total), Rio (4,7%), Brasília (2,7%), Manaus (1,5%), Belo Horizonte (1,4%), Duque de Caxias (1,1%), Curitiba (1%), Guarulhos (1%) e São José dos Campos (1%) (IBGE, 2005).

O repórter ainda salienta que ao se olhar os dados rapidamente, pode-se supor que essas cidades concentram tanto poder econômico, pelo fato também de concentrarem uma maior população. No entanto, somados os habitantes dessas cidades, elas possuem apenas 14,7% da população do país, menos que sua participação no PIB. Para tais cidades, a política de descentralização não traria tantos prejuízos como para a imensa maioria dos municípios, pois elas possuem recursos próprios para, de acordo com a política educacional de cada um deles investir ou não em educação.

Menezes (2003) salienta que a oscilação historicamente verificada entre centralização e descentralização é, com freqüência, confundida, com democracia ou com a sua ausência; tal reflexo pode ser observado na sociedade, por atitudes e comportamentos em relação a esses dois aspectos de nossa cultura política, e mesmo nos períodos em que a abertura se efetivou, como é o momento vivido

hoje, a democracia ainda se constitui mais como uma construção jurídico-formal, do que uma prática social.

O federalismo brasileiro tem se constituído, historicamente, de forma bastante frágil, posto que a União tem demonstrado uma força relativa em face de suas atribuições constitucionais que, em última instância, levam à subordinação jurídico-política dos estados e municípios que com autonomia jurídico-administrativa limitada sobre os eventos transcorridos em seu próprio território, e com capacidade tributária diminuta, ficam dependentes do arbítrio do poder central (MENEZES, 2003, p.811).

Como já vimos, ao mesmo tempo em que a União se propõe descentralizar a execução principalmente das políticas sociais, e de ter aumentado o repasse de transferências constitucionais, nesse período, centralizam-se recursos, por meio do Fundo de Estabilização Fiscal (FEF), e editam-se medidas prejudiciais à arrecadação de Estados e municípios, como a lei Kandir, que desonera as exportações, e a extinção do Imposto sobre Vendas a Varejo de Combustíveis (IVVC), um importante imposto municipal.

O Fundo de Estabilização Fiscal (FEF) - Sucessor do Fundo Social de Emergência, foi instituído em 1994, para ser transitório. Foi prorrogado e é um dos sustentáculos da União para atingir o equilíbrio fiscal. O FEF permite ao governo federal apropriar-se de 20% das receitas do orçamento da União, que, constitucionalmente, deveriam ser repassadas aos Estados, municípios e ao Fundo de Apoio ao Trabalhador (FAT) (PERONI, 2003, p.53).

A Emenda Constitucional nº 17, de 22 de novembro de 1997, determinou o fim de vigência do FEF em 31 de dezembro de 1999. No exercício de 2000, a Emenda Constitucional nº 27, de 21 de março de 2000, instituiu a Desvinculação de Arrecadação de Impostos e Contribuições Sociais da União – DRU com vigência até o exercício de 2003. No entanto, em outubro de 2003 é apresentada a



Emenda nº 62 à Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 74, torna permanente a desvinculação de recursos da União.

Nessa primeira metade da década de 1990 também é apresentado pelo Ministro da Educação em 1994, o Plano Decenal de Educação para Todos; o documento foi apresentado como resultante de trabalho organizado pela UNESCO, Bird/Banco Mundial e CEPAL e assumido pelo Brasil como organizador das políticas públicas para a educação e que resultaram nas reformas educacionais brasileiras dos anos 1990, em todos os níveis e modalidades de ensino, e também diretrizes curriculares, referenciais curriculares, e parâmetros curriculares nacionais.

A primeira impressão passada pelo texto (do Plano) é a de que está prevista uma municipalização por meio de um processo de descentralização (não uma desconcentração) educacional e de gestão autônoma de cada escola, cujo funcionamento deverá atender aos objetivos da comunidade onde estiver inserida, com apoio e não intervenção central. Uma municipalização com autonomia orgânica dos atores locais. Ledo engano e eficiente produção ideológica, perceptíveis quando são analisados os documentos de referência, bem como outros que resultaram das ações da Unesco no plano mundial e regional... (SILVA JUNIOR, 2004, p. 76).

Na segunda metade desta mesma década, de acordo com PERONI (2003), o governo Fernando Henrique Cardoso, em seu primeiro mandato, propõe uma reforma do Estado brasileiro, tendo por base a crise fiscal vivida naquele momento; para tanto, foi criado o Ministério da Administração e Reforma do Estado (Mare – já extinto), que apresentou o Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado, em 1995.

... a reforma do Estado deve ser entendida dentro do contexto da redefinição do

papel do Estado, que deixa de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social pela via da produção de bens e serviços, para fortalecer-se na função de promotor e regulador desse desenvolvimento (BRASIL, 1995b, p. 12).

A redefinição do papel do Estado a que se refere o Plano Diretor deve incidir sobre a visão de um Estado mais forte promovida pela Constituição de 1988; o Plano Diretor coloca a idéia presente na Constituição como retrocesso, pois, segundo o Plano, provocou um engessamento do aparelho estatal ao adotar regras burocráticas rígidas, retirar do executivo a estruturação de órgãos públicos, instituir o regime jurídico único para os servidores federais e retirou da administração indireta a sua flexibilidade.

O objetivo da reforma do Estado, segundo o Plano Diretor, é reforçar a capacidade de governabilidade do Estado através da “transição programada de um tipo de administração pública, burocrática, rígida e ineficiente, voltada para si própria e para o controle interno, para uma administração pública gerencial, flexível e eficiente, voltada para o atendimento da cidadania” (BRASIL, 1995b, p, 12).

Segundo Peroni (2003, p.60), as propostas do Plano Diretor enfatizam na estrutura organizacional, a descentralização e a redução dos níveis hierárquicos, para que a administração pública seja "permeável à maior participação dos agentes privados e/ou organizações da sociedade civil".

Desta forma, a descentralização pode adquirir conteúdo mais amplo ou mais restrito. A descentralização restrita ao aparelho de Estado pode se dar de uma esfera de governo para outra, (da União para Estados ou de Estados para municípios) ou no interior de uma esfera de governo. Quanto à descentralização

do aparelho de Estado para a sociedade, o Plano Diretor frisa que as alternativas mais discutidas naquele momento são:

1. a privatização no sentido estrito, isto é, a transferência de empresas estatais para a propriedade privada;
2. a transferência da exploração, da administração pública para a administração privada, de um serviço público;
3. a terceirização dos serviços de apoio à administração Pública;
4. a participação da população na gestão pública e o controle social pelo cidadão, das autoridades, instituições e organizações governamentais; e
5. a descentralização ampla, que é a combinação das formas descritas (PERONI, 2003, p.67).

A reforma do Estado no governo brasileiro, por meio do documento do Ministério da Administração e Reforma do Estado, foi a base do processo de descentralização. O conteúdo dessa descentralização refere-se aos itens 1, 2 e 3, relacionados acima, e não toma o conteúdo do 4, que diz respeito à participação da sociedade e ao controle social por parte da população. Isso é um retrocesso no processo democrático. Pois, como afirma Vieira (1998, p.12)

Não há estágio democrático, mas há processo democrático pelo qual a vontade da maioria ou a vontade geral vai assegurando o controle sobre os interesses da administração pública. [...] Qualquer conceito de democracia, e há vários deles, importa grau crescente de coletivização das decisões.

De acordo com Peroni (2003), o conteúdo da descentralização que predominou no processo constituinte, criticado no documento do Mare, foi justamente a participação da população na gestão pública e o controle social pelo cidadão, das autoridades, instituições e organizações governamentais. E, nesse sentido, mesmo que as dificuldades estejam presentes por estarmos em um sistema capitalista que reluta em oferecer as condições necessárias para o

envolvimento da população na participação das decisões, é esse o espaço que deve ser conquistado pela população.

... a proposta atual de descentralização ocorre em um contexto de grande competitividade internacional, cuja regra é a desregulamentação, como meio de eliminar os obstáculos ao livre jogo do mercado, e que, em se tratando de Brasil e de América Latina, além desse processo, vive-se ainda a crise avassaladora da dívida externa, que se aprofundou nos anos 1980, tornando esses países reféns dos organismos internacionais, principalmente do FMI, cuja determinação é a de se diminuir os gastos públicos (PERONI, 2003, p.69).

E ainda, para Peroni (2003), o Plano Diretor aponta que o Estado tem as funções de coordenação e de regulação na esfera federal, devendo descentralizar-se progressivamente passando para as esferas estadual e municipal as funções de execução no que se refira a serviços sociais e de infraestrutura (BRASIL, 1995b, p. 12). Isto vem reforçar a tese de descentralização – municipalização como desresponsabilização e descompromisso cada vez maior da União com o ensino de 1º grau.

Nesse sentido, gradualmente, o processo de descentralização, tenta retirar responsabilidades do Estado, e transferi-las para a sociedade, principalmente, quanto às políticas sociais, e a educação é uma dessas políticas. Sendo assim,

... o Estado explicita, cada vez mais, seu caráter classista e ajusta-se às regras do mercado, tanto no processo produtivo quanto, principalmente, no processo de financeirização do capital, priorizando o capital especulativo. O processo de descentralização deve ser analisado como parte desse movimento e não como uma proposta dissociada do tempo e do espaço (PERONI, 2003, p.69).

Para Peroni (2003, p.70), enquanto o município assume por meio da Constituição de 1988, definitivamente, o caráter de ente da federação, agrava-se a crise fiscal do Estado. Com isso, ocorre à passagem cada vez maior de

responsabilidades aos municípios, que passam a assumir cada vez mais encargos; exemplos disso são a municipalização da saúde e o processo de indução à municipalização do ensino, apresentado pelo governo federal por meio da lei nº 9.424/96, que institui o Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério.

... a crise fiscal dos municípios terá influência negativa sobre o processo de municipalização, e a proposta de descentralização está diretamente ligada às características de formação do Estado brasileiro, que continua preso ao patrimonialismo e ao clientelismo. Por mais que se faça o discurso da administração gerencial, as medidas que estão sendo tomadas para "modernizar o Estado" estão tornando-o ainda mais excludente (PERONI, 2003, p.70).

E mais, na visão extremamente pertinente de Evaldo Vieira:

... quando no Brasil se fala em descentralização, depende de como a sociedade pode controlá-la. É possível admitir que, até agora, os grandes avanços no Brasil e na América Latina em geral não ocorreram por meio do direito local, mas por pressão social sobre o Estado. Na América do Sul, localismo na maioria das vezes significa clã parental e suas variantes: genrismo, afilhadismo, compadrio, pistolão, quem indica (QI), concurso facilitado etc (VIEIRA, 1998, p. 13).

Peroni (2003), acredita ser a descentralização e a crise fiscal, neste momento particular do capitalismo, de redefinição do papel do Estado, os pontos fundamentais da proposta de reforma do Estado no Brasil. Essa descentralização fica restrita ao aparelho de Estado, que passa de uma esfera para outra de governo, mas também significa a descentralização do aparelho de Estado para a sociedade mediante os processos de privatização, publicização e terceirização, em ordem, as três primeiras alternativas frisadas pelo Plano Diretor, anteriormente.

A tensão descentralização/centralização constitui, também, as bases da política educacional dos anos 1990. No levantamento das políticas educacionais dessa década, verificamos que o Estado está centralizando o controle, principalmente através dos Parâmetros Curriculares Nacionais, e descentralizando o financiamento da educação, sobretudo através do FUNDEF e do repasse de dinheiro direto para as escolas (PERONI, 2003, p.71).

Para Silva Junior (2004), particularmente, para a educação, enquanto se discutia sobre o Plano Decenal de Educação para Todos e sobre a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, foi o Planejamento Político Estratégico do MEC, o PPE (1995-1998), o documento central das reformas.

No *site* do Ministério de Relações Exteriores encontrava-se uma síntese sobre a educação brasileira organizada da seguinte forma: 1) Breve histórico; 2) O sistema de educação no Brasil; 3) Metas atuais e perspectivas futuras da educação brasileira. No último item, pode-se ler que "as principais metas e objetivos do governo para melhoria do serviço de educação estão expressos no Plano Decenal de Educação para todos (1993-2003) e redefinidos no Plano Político Estratégico do Ministério da Educação e do Desporto 1995/1998". Na verdade não há uma redefinição; o primeiro, de fato, teve como objetivo produzir um consenso em torno da reconfiguração educacional e da sociedade civil em curso no mundo todo, enquanto o segundo é o documento que orienta, no Brasil, as reformas educacionais que se realizaram especialmente na segunda metade dos anos 1990 (SILVA JUNIOR, 2004, p. 77).

De acordo com Silva Junior (2004, p. 78), o documento aponta uma concepção de "municipalização desconcentradora" define novas diretrizes para o papel político a ser desempenhado pelo Estado, na figura do MEC, e para a sociedade civil. Abaixo o autor faz uma síntese dos principais pontos:

- a) prioridade do governo federal para o ensino obrigatório de primeiro grau;
- b) a valorização da escola e de sua autonomia, *bem como de sua responsabilidade para com o aluno, a comunidade e a sociedade;*
- c) a promoção da *modernização gerencial* em todos os níveis e modalidades de ensino, assim como nos órgãos de *gestão;*
- d) a utilização e a disseminação de *modernas tecnologias educacionais;*
- e) a *progressiva transformação do MEC num organismo eficaz de formulação, coordenação e acompanhamento de políticas públicas na área educacional, e a conseqüente redução de seu papel executivo* (Brasil, 1995, p. 04 apud SILVA

Nessa perspectiva caberia ao MEC, fazendo uma referência ao nome do documento elaborado “Plano Político Estratégico”, o papel político estratégico de coordenação da elaboração das políticas educacionais nacionais. Para tanto, são estabelecidas a partir desse momento, diretrizes para os níveis e modalidades de ensino, e principalmente, políticas de avaliação das mesmas; concebem a autonomia da escola, entendendo que se os problemas estão lá, é lá também que estão as soluções. Tal concepção para Silva Junior (2004, p. 79) “... é o princípio fundamental da municipalização desconcentradora e de seu papel político na reorganização da sociedade civil”.

Desta forma, podemos perceber que o processo de descentralização do ensino em nossa política é um processo contínuo e permanente, e, segundo o autor, tal processo será implementado por meio da municipalização do ensino, que irá redefinir a forma de implementação das políticas públicas referentes à educação, com um Estado gestor e novas atribuições políticas para a sociedade civil. Que se revela por meio dos princípios estabelecidos no documento “Planejamento Político Estratégico” do MEC (1995-1998):

Elevar o padrão de escolarização da população brasileira é a missão histórica do MEC. As limitações de recursos e as demais dificuldades com que o MEC se depara para cumprir essa missão indicam a necessidade de se desenvolver uma política integrada, mas diferenciada, segundo as particularidades de cada nível de ensino.

A heterogeneidade e as dimensões continentais do país, agravadas pela escassez de recursos (e não pela política econômica de dependência monetária do capital internacional), reafirmam a descentralização da execução [jamais da formulação, que é feita no núcleo estratégico do Estado, particularmente no MEC] como caminho mais correto para alcançar os objetivos de cada área. Nesse sentido, o grande desafio é articular, através de uma política clara de financiamento / estímulo / orientação / avaliação, as redes de atendimento federal, estaduais,

municipais e privadas (Brasil, 1995, p. 5 apud SILVA JUNIOR, 2004, p. 80).

Para Silva Junior (2004, p. 80), tal pressuposto sintetiza o princípio de que de fato a municipalização, no seu caráter de política desconcentradora, vai atribuir à sociedade civil, a responsabilidade pela superação dos problemas detectados, e ao Estado (governo federal), por meio do MEC, fica a responsabilidade de forma centralizada, de elaborar as políticas e sua avaliação como forma de contingenciar o financiamento, e “... acompanhar os resultados para intervir na aparente autonomia da escola com cursos de formação continuada”.

Como se pode perceber, há um processo de descentralização “permanente”; tais discussões estão presentes, também, no processo desencadeado pela Emenda Constitucional nº 14/96 que alterou a Constituição Federal de 1988, reformulando, convenientemente, o papel da União em relação à educação fundamental, criando o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (FUNDEF), regulamentado pela Lei nº 9.424/96 e pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional nº 9.394/96, que segundo OLIVEIRA (2002, p.73) é “indutora à municipalização, definidora de atribuições e competências dos entes federados e disciplinadora nos gastos com a manutenção e o desenvolvimento do ensino”. Tal fato encaminhou definitivamente a municipalização do ensino fundamental, que já vinha ocorrendo pelo menos desde 1971, e culmina um processo que vinha se constituindo na história educacional brasileira, no qual a educação para a maioria da população, jamais foi uma real preocupação do Governo Central, seja na Colônia, no Império ou na República.



Em decorrência, da legislação exposta, acontece um processo “voluntário” de municipalização da educação, pois devido à possibilidade de novas transferências de recursos da União e dos Estados, e por conta das dificuldades encontradas na suas redes de ensino os Municípios aderem ao programa. É de se destacar também, que a omissão do Governo Federal com as políticas educacionais levou à transferência de serviços e encargos aos municípios, sem critérios pré-estabelecidos, e os mesmos estavam despreparados para recebê-los.

#### **2.2.2. O processo de implementação da LDB 9.394/96 e o que está definido no que diz respeito à implementação dos Sistemas Municipais de Ensino.**

O processo de implementação da segunda Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional começou por meio da discussão do Projeto de Lei encaminhado à Câmara Federal, pelo Deputado Octávio Elísio, em 1988, que é fruto das discussões do V Congresso Brasileiro de Educação e da contribuição sistematizadora do professor Dermeval Saviani. No ano seguinte, a Comissão de Educação da Câmara indica o Deputado Jorge Hage como relator, que após inúmeras discussões envia a Câmara um substitutivo ao Projeto. Em 1990, o mesmo relator envia um segundo substitutivo e no mesmo ano renova-se o Congresso Nacional, e o então relator não é reeleito, assumindo a relatoria a deputada Ângela Amin, porém o projeto não interessa ao governo que tenta obstruí-lo. Em 1992, o Senador Darcy Ribeiro apresenta um novo Projeto, porém com o impeachment do presidente, o mesmo perde preferência em 1993. O projeto da Câmara volta ao plenário, é encaminhado a uma comissão supra-

partidária e é aprovado em maio de 1993. Tal projeto chega em 1994 ao Senado sob a relatoria do Senador Cid Sabóia. Em 1995 após percorrer todos os tramites legais poderia ser votado. Porém, por meio de manobras políticas do MEC, o projeto retorna às Comissões de Educação e Constituição e Justiça e é considerado inconstitucional, justamente por defender o que mais interessa aos educadores e a sociedade, que é a organização de um Sistema Nacional de Ensino. Com tal manobra, o Projeto do Senador Darcy Ribeiro, que havia perdido a preferência em 1993, é retomado e, em 1995, é aprovado o substitutivo Darcy Ribeiro, que percorre a tramitação legal e é aprovado em dezembro de 1996, recebendo o número 9.394/96, oito anos após o encaminhamento inicial feito pelo Deputado Octávio Elísio.

De acordo com Saviani (1997, p. 57), é importante salientar, que o projeto Octávio Elísio, ao contrário da tradição brasileira em que as reformas educacionais resultam de projetos do Executivo, veio de uma iniciativa que se deu no âmbito do Legislativo e por meio de um projeto gestado no interior da comunidade educacional. E, durante todo esse processo, para acompanhar a tramitação, a sociedade civil organizou-se em torno do Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública, Gratuita e Universal, que reunia aproximadamente 30 entidades de âmbito nacional: ANDE, ANDE-SN, ANPAE, ANPED, CBCE, CGT, CNTE, CNTEEC, CONAM, CONARCFE (depois ANFOPE), CONSED, CONTAG, CRUB, CUT, FASUBRA, FBAPEF, FENAJ, FENASE, FENOE (as duas últimas se integram à CNTE), OAB, SBF, SBPC, UBES, UNDIME e UNE, além das seguintes entidades convidadas: CNBB, INEP e AEC.

Saviani (1997) destaca o papel desempenhado pelo governo no decorrer de

todo o processo, no qual se diferenciam quatro momentos: o primeiro corresponde à fase final do governo Sarney e se estende de dezembro de 1988 ao início de março de 1990, e tem como Ministro da Educação Carlos Sant'Anna, que reage não apenas ao projeto da Câmara, mas também ao do MEC, porém não apresenta outro projeto.

O segundo vai da posse de Collor de Mello em 15 de março de 1990 à sua queda em setembro de 1992, e tem como Ministro da Educação Carlos Chiarelli, que se revelou hostil ao projeto em tramitação, que teve como consequência a não interferência do governo, mas a situação se modifica com a posse no ministério de José Goldenberg, que se revela contrário ao projeto e dificulta o seu andamento.

O terceiro momento é aquele do governo Itamar Franco, entre outubro de 1992 e dezembro de 1994, e tem como Ministro da Educação Murílio de Avellar Hingel, que apóia o projeto que vence a obstrução do bloco parlamentar, em especial do PFL, culminando com sua aprovação na Câmara dos Deputados.

E, finalmente, o último momento corresponde ao governo de Fernando Henrique Cardoso, cobrindo o período que vai de janeiro de 1995 até a sanção da nova LDB em 20 de dezembro de 1996, e tem como Ministro da Educação Paulo Renato Costa Souza, que evidencia posição contrária ao projeto aprovado na Câmara como ao substitutivo Cid Sabóia em tramitação no Senado, sendo a relatoria do projeto assumida pelo Senador Darcy Ribeiro, que alega inconstitucionalidades de todo tipo ao projeto; assim, ambos os projetos são retirados. Darcy Ribeiro apresenta Substitutivo próprio, que sofre várias modificações, várias versões, até ser aprovado pela Comissão de Constituição e

Justiça do Senado, em 08 de fevereiro de 1996, retornando à Câmara para ser aprovado em 17 de dezembro de 1996, sofrendo sanção presidencial em 20 de dezembro de 1996, sem vetos.

Após retratarmos o processo de implementação da LDB 9.394/96, verifica-se uma novidade na organização da educação nacional em seu artigo oitavo: “A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão, em regime de colaboração, os respectivos sistemas de ensino”, o que atribui também a responsabilidade aos Municípios de organizarem os seus respectivos Sistemas de Ensino.

A nova legislação atribui a União o papel de exercer a coordenação política da educação nacional, e ela vai fazê-lo por meio da elaboração do Plano Nacional de Educação, que articulará os diferentes níveis e sistemas, exercendo função normativa, redistributiva e supletiva em relação às demais instâncias educacionais.

Ao mesmo tempo, define que os principais deveres dos Estados são o de organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais dos seus sistemas de ensino, definir, com os Municípios, formas de colaboração na oferta do ensino fundamental, as quais devem assegurar a distribuição proporcional das responsabilidades, de acordo com a população a ser atendida e os recursos financeiros disponíveis em cada uma dessas esferas do Poder Público, e elaborar e executar políticas e planos educacionais, em consonância com as diretrizes e planos nacionais de educação, integrando e coordenando as suas ações e as dos seus Municípios.

As funções dos Municípios são de organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais dos seus sistemas de ensino, integrando-os às políticas e planos educacionais da União e dos Estados. Exercer ação redistributiva em relação às suas escolas e baixar normas complementares para o seu sistema de ensino, oferecer a educação infantil em creches e pré-escolas, porém com prioridade, para o ensino fundamental, permitida a atuação em outros níveis de ensino somente quando estiverem atendidas plenamente as necessidades de sua área de competência e com recursos acima dos percentuais mínimos vinculados pela Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento do ensino.

Para Cury (Parecer CEB nº 30, 2000, p.12), a LDB nº 9.394/96, em seu artigo 11, introduziu junto com a confirmação da titularidade constitucional, a possibilidade dos Municípios implementarem seus Sistemas Municipais de Ensino, e, ainda oferece duas outras possibilidades aos Municípios para organizarem a educação municipal, descritas em seu parágrafo único, que diz: “os municípios poderão optar, ainda, por se integrar ao sistema estadual de ensino ou compor com ele um sistema único de educação básica”.

De acordo com Cury (Parecer CEB nº 30, 2000, p.07), “... as relações interfederativas não se dão mais por processos hierárquicos e sim por meio do respeito aos campos próprios das competências assinaladas, mediadas e articuladas pelo princípio da colaboração recíproca e dialogal”.

Entretanto, é preciso ressaltar que qualquer das opções facultadas aos Municípios, não é uma definição e decisão meramente formal. Para Cury (Parecer CEB nº 30, 2000, p.13), tomar tal decisão implica, fundamentalmente, “... tornar a

gestão do ensino público mais aberto à universalização de acesso e permanência, que, conjugando esforços, propicie um salto qualitativo mais amplo quanto ao direito à educação”.

Portanto, de acordo com Cury (Parecer CEB nº 30, 2000, p.09) “Cabe aos poderes públicos, sob o princípio da gestão democrática, montar as regras e normas dos seus sistemas de ensino, capazes de dar sustentação ao seu dever constitucional e legal”.

Para Saviani (1999), é somente por meio da aprovação da LDB nº 9.394/96 que a ambigüidade constatada na Constituição foi resolvida, inclusive, estabelecendo a possibilidade aos Municípios, da escolha, por instituir o seu sistema próprio, compor com o Estado um sistema único, ou integrar-se ao sistema estadual respectivo.

O texto da nova LDB, entretanto, procurou contornar a dificuldade apontada, ultrapassando a ambigüidade do texto constitucional e estabelecendo com clareza a existência dos sistemas municipais de ensino. Para tanto, além do artigo 211 (“A União, os Estados e os Municípios organizarão em regime de colaboração os *seus* sistemas de ensino”), a LDB terá certamente buscado respaldo nos incisos I e II do artigo 30 da Constituição Federal que afirmam, respectivamente, a competência dos municípios para “legislar sobre assuntos de interesse local” e “suplementar a legislação federal e a estadual no que couber”. Assim, o inciso III do artigo 11 da LDB estipula que cabe aos municípios “baixar normas complementares para o seu sistema de ensino”. (SAVIANI, 1999, p.123)

Contudo, segundo Saviani (1999), as exigências de intencionalidade e coerência implicam que o sistema se organize de acordo com um plano; conseqüentemente, tal ordenamento nos leva a entender que existe também, uma estreita relação entre sistema de educação e plano de educação.

Tal fato faz com que Saviani (1999) ao refletir sobre a possibilidade ou não

da implementação dos Sistemas Municipais de Ensino, chegue à seguinte conclusão:

Enquanto a questão dos sistemas municipais de ensino dá margem a diferentes interpretações e alternativas, indo desde a possível negação de sua possibilidade até a sua não instalação por opção do município, parece não haver dúvida quanto à possibilidade e, mesmo, à desejabilidade da elaboração de planos municipais de educação..., ou seja, ... *planos* previamente traçados que, a partir do diagnóstico das necessidades, estabeleçam metas e prevejam os meios, aí incluídos os recursos financeiros através dos quais as metas serão atingidas (SAVIANI, 1999, p. 130).

Sendo assim, Saviani (1999, p. 134) afirma que tais Planos de Educação devem se guiar pela “... racionalidade social isto é, o uso adequado dos recursos de modo a realizar o valor social da educação”. De tal forma que, a educação pública ofertada para a população não vise atingir metas quantitativas somente, mas principalmente que seus objetivos visem o resgate da qualidade de ensino ofertada, para que corresponda aos anseios, aspirações e necessidades de toda a nossa população.

Podemos verificar que, nesse momento histórico, tanto Cury, quanto Saviani, concordam que a LDB vem para definir claramente a autonomia dos municípios de criar os seus Sistemas de Ensino. No entanto, fica o registro de que o ponto de partida inicial, para cada um dos autores é diferenciado, pois Cury afirma ser possível a implementação dos Sistemas Municipais de Ensino já a partir da Constituição de 1988 e Saviani só afirma ser possível tal fato após a implementação da LDB 9.394/96, e mais, em relação a polêmica sobre a implementação dos sistemas, Saviani aponta claramente para a necessidade de implementação dos planos de educação.

É importante destacar aqui, que mesmo tendo legislação que permitiria a implementação de sistemas municipais de ensino em todo o país, desde a constituição de 1988 (em que pese argumentações opostas relativas ao assunto), e mais especificamente após a aprovação da LDB nº 9.394/96, os mesmos só surgem no Paraná em dezembro de 2001, quando é instituído o Sistema Municipal de Chopinzinho; em 2002 são instituídos quase que simultaneamente os Sistemas Municipais de Ponta Grossa, Toledo e Londrina. Em outubro de 2004 é instituído o Sistema Municipal de Ensino de São José dos Pinhais, e em dezembro de 2004, o de Araucária. Porém, o mesmo não se aplica aos Conselhos Municipais de Educação.

### **2.2.3. Algumas reflexões a respeito da implementação do Sistema Nacional de Educação.**

Ao ser analisada a questão da implementação dos Sistemas Municipais de Ensino, surgiu uma outra, que é o fato de no Brasil não existir um Sistema Nacional de Educação. Tal questão é muito complexa para ser abordada nesta pesquisa que não a toma como objeto. No entanto, serão realizados aqui algumas reflexões, dada sua relevância. Para tanto, os referenciais de Cury e Saviani serão ainda utilizados.



De acordo com, Saviani (1997) parece ser evidente a relação de implicação entre os conceitos de lei de diretrizes e bases da educação nacional e de sistema nacional de educação, pois:

Quando a Constituição determina que a União estabeleça as diretrizes e bases da educação nacional, obviamente ela está pretendendo com isso que a educação, em todo o território do país, seja organizada segundo diretrizes comuns e sobre bases também comuns. E a organização educacional com essas características é o que se chama "sistema nacional de educação" (SAVIANI, 1997, p. 206).

Porém, é preciso frisar que, apesar da LDB apresentar as características acima, não se configurou para o país a idéia de um "sistema nacional de educação". Pois de acordo com Cury (2000), a Constituição compõe um ordenamento jurídico complexo no qual coexistem, competências privativas e competências concorrentes, e a LDB, caminha nessa mesma direção, e mais, amplia o ordenamento legal dado pela Constituição aos Estados, também aos Municípios, possibilitando-os legislarem concorrentemente sobre a educação, e constituírem os seus sistemas de ensino.

Para dar conta deste modelo federado e cooperativo, a Constituição compôs um ordenamento jurídico complexo no qual coexistem, segundo ALMEIDA (Fernanda Dias Menezes de Almeida, *Competências na Constituição de 1988*, São Paulo: Atlas, 1991) *competências privativas, repartidas horizontalmente, com competências concorrentes, repartidas verticalmente, abrindo-se espaço também para a participação das ordens parciais na esfera de competências próprias da ordem central, mediante delegação* (p. 79). Junto com estas, associam-se as competências comuns (CURY, Parecer CEB 30/2000, p. 03).

Desta forma, para Cury (Parecer CEB 30/2000, p. 04-05) é importante salientar que o princípio da cooperação deverá ser regulamentado por uma lei complementar, tendo como característica "... o equilíbrio do desenvolvimento e do

bem-estar em âmbito nacional”. E, diz que, a escolha de tal regime normativo e político, plural e descentralizado tem por objetivo ampliar “... o número de sujeitos políticos capazes de tomar decisões”. Porém, Cury afirma que até o presente momento, o Congresso “... não regulamentou ainda este aspecto nuclear do pacto federativo”. No entanto, como tal princípio não se encontra regulamentado para os entes da federação, é fundamental para os Estados e Municípios, o cuidado de não assumirem responsabilidades que não são compartilhadas pela União, e no caso dos Municípios, também pelos Estados, pois o descentralizar nesse momento, poderia resultar na simples desresponsabilização com tais atribuições.

A Constituição em seu artigo 211, diz que: A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino. E, para Cury (Parecer CEB 30/2000, p. 06) “A complexidade e a importância da matéria educacional exigem, pois, colaboração (art. 211), cooperação (§ único do art. 23), cooperação técnica e financeira da União e do Estado (inciso VI, art. 30)”. E, se as atribuições para as três esferas da federação ainda não foram regulamentadas, como assumir tal responsabilidade, de constituir, por exemplo, um sistema municipal de ensino próprio? Na verdade, se assim o fizessem, sem estabelecer com o Estado e a União os princípios e recursos que regeriam a colaboração entre os entes da federação, estariam no mínimo sendo irresponsáveis.

... a Constituição, ao invés de associar o adjetivo nacional ou único a sistema de ensino, opta por pluralizar os sistemas (art. 211) cuja articulação mútua será organizada e articulada por meio de normas e finalidades gerais, através de competências privativas, concorrentes e comuns. É desta concepção articulada entre os sistemas que decorre a exigência de um Plano Nacional de Educação (art.

214 da Constituição Federal) que seja, ao mesmo tempo, racional nas metas e meios, e efetivo nos seus fins (CURY, Parecer CEB 30/2000, p. 06).

Para Cury (Parecer CEB nº 30, 2000), tal opção de constituir um sistema plural e descentralizado, sob a articulação cooperativa dos entes federativos entre si e coordenação da União, é tão legítima, como a de optar por constituir um Sistema Nacional de Educação. No entanto, tal articulação proposta estabelece a necessidade da constituição de sistemas entre os entes da federação, e ao mesmo tempo, leva a União à elaboração de um Plano Nacional de Educação que, estabelece para os entes da federação, a necessidade de elaborar os Planos Estaduais de Educação e os Planos Municipais de Educação; tal pressuposto indicado seria mais um dado a ser considerado, na caracterização do Município como responsável por organizar seu sistema próprio, pois, caberia a ele, a elaboração de seu Plano Municipal de Educação.

O conjunto das respectivas incumbências em matéria de educação escolar mostram, por exemplo, que o ensino fundamental é uma competência compartilhada de tal modo que se diz no art. 10, II que cabe aos Estados *definir, com os Municípios, formas de colaboração na oferta do ensino fundamental, as quais devem assegurar a distribuição proporcional das responsabilidades....* Também o mesmo art. 10, III estimula a integração das ações relativas a diretrizes e planos de educação estaduais com as iniciativas dos Municípios (CURY, Parecer CEB 30/2000, p. 07).

Contudo, ao analisar a lei nº 9.394/96, percebe-se que a União permanece com a coordenação política da educação nacional, elaborando o Plano Nacional de Educação e articulando os diferentes níveis e sistemas e exercendo função normativa, redistributiva e supletiva em relação às demais instâncias educacionais.

Tal fato, indica uma preocupação do Governo em dar direção política à educação nacional; no entanto, ao mesmo tempo, descentraliza as ações para os estados e municípios, exercendo função redistributiva e supletiva (da qual se omite), estabelecendo um processo contínuo de desresponsabilização com o ensino fundamental. Não seria melhor então, que a mesma assumisse de fato a organização da educação nacional através de um Sistema Nacional de Ensino!

Nesse contexto, em que se define a possibilidade de implementação de Sistemas Municipais de Ensino, visto que a União opta por pluralizar os sistemas, e abre mão de constituir um Sistema Nacional de Educação, a tarefa que se põe aos entes da federação é a da necessidade de elaboração de Planos de Educação: Nacional, Estaduais e Municipais, e nesse contexto histórico, a sociedade também se mobilizou.

No início de 1998, a partir de discussões realizadas em todo o Brasil, os setores populares elaboraram nos Congressos Nacionais de Educação (CONED's) I e II, o Plano Nacional de Educação (PNE) - Proposta da Sociedade Brasileira, que propõe um Brasil democrático, comprometido com o povo e a soberania nacional, e deseja, uma educação para todos, pública, gratuita, de qualidade, formadora de cidadãos.

A proposta de PNE apresentado pelo MEC, elaborado em gabinetes, sem participação da sociedade, tem raízes profundamente comprometidas com o mercado, com as instituições financeiras internacionais (com o Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial), e se apresenta como uma alternativa de educação para poucos, paga, e formadora de mão-de-obra barata.

Como podemos perceber, a década de 1990 é perpassada por inúmeras

reformas relativas às políticas educacionais, que são marcadas pela intervenção de diversos organismos internacionais, e que não se destinam somente ao nosso país, mas sim, àqueles países situados à margem das economias centrais, em particular na América Latina.

As reformas educacionais, portanto, vão ocorrer sobre forte impacto de diagnósticos, relatórios e receituários, empregados como paradigmas por essas tecnocracias governamentais, cunhados no âmbito de órgãos multilaterais de financiamento, como as agências do Banco Mundial (BM) - Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento (BIRD) -, e de órgãos voltados para a cooperação técnica, como o Programa das Nações Unidas para a Educação, Ciência e a Cultura (UNESCO), a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). No bojo dos estudos e propostas elaborados por esses organismos (cf. KRUPPA, 2001; DE TOMMASI, WARDE & HADDAD, 1996; OLIVEIRA, 1997; SIQUEIRA, 2001), apesar de distintos em termos de suas prioridades e focos, evidencia-se a defesa da descentralização como forma de desburocratização do Estado e de abertura a novas formas de gestão da esfera pública; da autonomia gerencial para as unidades escolares e, ainda, a busca de incrementos nos Índices de produtividade dos sistemas públicos, marcadamente sob inspiração neoliberal, em que pese, também, as diferentes formas que a descentralização da educação veio assumir na América Latina (por exemplo, em termos da municipalização e da regionalização) (SOUZA & FARIA, 2003, p.53).

Sendo assim, no Brasil, historicamente, o governo central vem direcionando a sua responsabilidade ao ensino superior e descentralizando a responsabilidade com os demais níveis e modalidades de ensino. E, nesse processo, vai crescendo a importância dos Municípios na oferta da educação no país o que se verifica a partir do processo de significativa ampliação da taxa de escolarização da população brasileira entre 7 e 14 anos, que foi crescendo ao longo dos anos.

## **TABELA 2**

### **TAXA DE ATENDIMENTO DAS MATRÍCULAS (1980 – 2000)**

<b>Critério de seleção:</b> Taxa de atendimento		
<b>Abrangência Geográfica</b>	<b>Ano</b>	<b>De 7 a 14 anos</b>
Brasil	1.980	80.9
Brasil	1.991	89
Brasil	1.994	92.7
Brasil	1.998	95.8
Brasil	1.999	97
Brasil	2.000	96.4
<b>Fonte:</b> MEC/INEP e IBGE		

Podemos observar, ao analisar os dados acima, que em 2000, estávamos próximos de propiciar o acesso ao ensino fundamental para quase toda a população de 07 a 14 anos, e fazendo referência à tabela 3, neste mesmo ano, ao município já cabe a maioria das matrículas entre as unidades da federação em relação a essa faixa etária, 46,7%; no entanto, podemos inferir que isso ocorra somente para a faixa etária mencionada, pois para a população que não cursou o ensino fundamental em idade própria, tal fato ainda está muito distante de ser alcançado, visto que o esforço do governo nos últimos anos, principalmente nas gestões de Fernando H. Cardoso, priorizou o atendimento ao ensino regular, deixando à margem os esforços para a educação de jovens e adultos, principalmente no que se refere ao seu financiamento.

O número dos excluídos da escola, na faixa etária dos 07 aos 14 anos, por falta de vagas diminuiu, tendendo a concentrar-se nas parcelas da população mais atingidas pela miséria social em grau extremado e em algumas regiões específicas, devido ao rápido crescimento populacional por migração, sem que, ao mesmo tempo, ocorra a instalação de uma adequada infra-estrutura urbana, incluindo rede de escolas.

Serão retomadas, agora, dados já expostos no decorrer do texto,

demarcando determinados períodos, com início em 1975, passando para 1980, e finalizaremos em 2003, sendo possível assim, verificar o aumento progressivo das matrículas, conforme dados do MEC/INEP e IBGE. A tabela 3 abaixo caracteriza o atendimento referente às três esferas da federação e da rede privada, e a taxa de atendimento da população.

**TABELA 3**  
**MATRÍCULAS INICIAIS NO ENSINO FUNDAMENTAL**  
**POR UNIDADE DA FEDERAÇÃO**

<b>Ano</b>	<b>Total</b>	<b>Federal</b>	<b>%</b>	<b>Estadual</b>	<b>%</b>	<b>Municipal</b>	<b>%</b>	<b>Particular</b>	<b>%</b>
1975	19.549.249	122.471	<b>0,6</b>	10.956.560	<b>56,0</b>	5.948.119	<b>30,4</b>	2.522.099	<b>12,9</b>
1980	22.598.254	169.336	<b>0,7</b>	11.928.315	<b>52,8</b>	7.602.527	<b>33,6</b>	2.898.074	<b>12,8</b>
1985	24.769.359	116.848	<b>0,5</b>	14.178.371	<b>57,2</b>	7.480.433	<b>30,2</b>	2.989.266	<b>12,1</b>
1991	29.203.724	95.536	<b>0,3</b>	16.716.816	<b>57,2</b>	8.773.360	<b>30</b>	3.618.012	<b>12,4</b>
1996	33.131.270	33.564	<b>0,1</b>	18.468.772	<b>55,7</b>	10.921.037	<b>33</b>	3.707.897	<b>11,2</b>
1997	34.229.388	30.569	<b>0,1</b>	18.098.544	<b>52,9</b>	12.436.528	<b>36,3</b>	3.663.747	<b>10,7</b>
1998	35.792.554	29.181	<b>0,1</b>	17.266.355	<b>48,2</b>	15.113.669	<b>42,2</b>	3.383.349	<b>9,5</b>
1999	36.059.742	28.571	<b>0,1</b>	16.589.455	<b>46,4</b>	16.164.369	<b>44,5</b>	3.377.347	<b>9</b>
2000	35.717.948	27.810	<b>0,1</b>	15.806.726	<b>44,3</b>	16.694.171	<b>46,7</b>	3.189.241	<b>8,9</b>
2001	35.298.089	27.416	<b>0,1</b>	14.917.534	<b>42,3</b>	17.144.853	<b>48,6</b>	3.208.286	<b>9,1</b>
2002	35.150.362	26.422	<b>0,1</b>	14.236.020	<b>40,5</b>	17.653.143	<b>50,2</b>	3.234.777	<b>9,2</b>
2003	34.438.749	25.997		13.272.739		17.863.888		3.276.125	

Fonte: MEC, INEP, IBGE (2005) – reorganizada pelo autor

Considerando-se os dados constantes sobre matrícula no Ensino Fundamental Regular apresentados na tabela 3, observam-se diversas modificações no atendimento nas redes públicas de ensino.

A Rede Federal de ensino fundamental teve uma diminuição de 75% no número de matrículas, de 122.471 em 1975 para 30.569 em 1997. A participação dessa esfera no atendimento global caiu de 0,7% para 0,1%, formalizando a sua quase completa retirada do atendimento ao Ensino Fundamental. Tal retirada se deve tanto à transformação dos antigos territórios federais de Amapá, Rondônia e Roraima em estados, previstos na Constituição de 1988, quanto uma opção

política de modificar as responsabilidades do Governo Federal para com esse nível de ensino, explicitadas na LDB. O que resta à União para esse nível de ensino restringe-se, praticamente, à manutenção dos Colégios de Aplicação das Instituições Federais de Ensino Superior e dos Colégios Militares de Ensino Fundamental.

O atendimento por parte da esfera estadual cresceu 65,2% no período considerado. Essa taxa é inferior à média de crescimento nacional (75,1%). Embora haja um crescimento em termos absolutos, há uma diminuição relativa de sua participação, passando de um atendimento de 56% em 1975, para 52,9% em 1997.

Observam-se cinco momentos na oferta de vagas por parte dessa esfera, no período considerado: 1) de 1975 a 1980, de queda, de 56% para 52,8%; 2) de 1980 até 1985, de crescimento até atingir 57,2%; 3) de 1985 até 1991, de estabilidade em torno dos 57%; 4) de 1991 até 1997, com uma queda para 52,9%, patamar próximo ao atingido em 1980; e 5) de 1997 até 2002, queda contínua, de 52,9 %, chegando a 40,5%, nível abaixo do registrado em 1975.

Movimento complementar a este pode ser observado nas matrículas do ensino fundamental na esfera municipal. No período considerado, elas passam de 5,9 milhões para 12,4 milhões, crescendo, portanto, 109,1%, bem acima do crescimento médio nacional. Isso representa um aumento de sua participação relativa de 30,4% para 36,3%, na matrícula total. Analogamente à variação apresentada pelo atendimento na esfera estadual, há um aumento entre 1975 e 1980 (30,4% para 33,6%), uma queda de 1980 a 1985 (33,6% para 30,2%), uma estabilização de 1985 a 1991 e, a partir daí, um crescimento até o patamar de



36,3% em 1997, e de 1997 um crescimento de 36,3% para 50,2%.

Esse processo reflete uma política mais resoluta de transferência das responsabilidades desse nível de ensino para os Municípios, que se acentua a partir de 1998, com os efeitos plenos da Lei n° 9.424 de 1996, que institui o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF).

Segundo os dados nacionais, podemos perceber que tais influências levam a um crescimento notável das matrículas na esfera municipal, levando-a a abrigar mais da metade da matrícula total para esse nível de ensino, em 2002, havendo um recrudescimento das esferas estaduais e pode-se dizer, um abandono da esfera federal em relação a esse mesmo nível de ensino.

Assim, nas duas últimas décadas, ora atendendo a apelos e demandas da sociedade, ora sofrendo as pressões dos governos federal e estaduais, os Municípios expandiram suas redes próprias de ensino fundamental e de educação infantil. A realidade evidencia que as relações entre as três esferas político-administrativas da federação brasileira, nem sempre consideraram a capacidade de atendimento da esfera municipal, para a transferência de competências, e pior, nem sempre lhe foram assegurados os recursos correspondentes às novas responsabilidades assumidas, o que gerou maior dependência, ao invés da preconizada autonomia.

De acordo com Souza & Faria (2003), as ações do governo após a aprovação da LDB, visam à reorganização da estrutura e do funcionamento da educação em nosso país, em novas bases. Contudo, apesar da reformulação de suas formas de financiamento, em específico no âmbito municipal, continuam a

apresentar heterogeneidade e desigualdades, acumulando demandas por parte dos Municípios, dos Estados, mas principalmente, vamos destacar, da União, que cumpre seu papel redistributivo, no entanto, se desresponsabiliza do seu caráter suplementar, corroborando com o diagnóstico existente sobre o alto padrão de desigualdade e exclusão social mantidos pelo país.

... em meio ao processo de descentralização da educação via municipalização, a relação entre os entes federados vem refletindo uma cisão entre o planejar e o executar, no sentido de agudizar o fosso existente entre as esferas que determinam as políticas públicas e os espaços que, em efetivo, as cumprem, ou seja, que garantem sua materialidade (SOUZA & FARIA, 2003, p. 466).

Para Souza & Faria (2003), contrariamente ao previsto em lei, essa tensão tem contribuído para a negação da emancipação dos municípios, no sentido de pouco se favorecer o desenvolvimento de sua potencial autonomia e maioridade. Em conseqüência, ocorre um desvirtuamento da proposta constitucional de um Regime de Colaboração solidário e não concorrente, e perpetua-se a cultura de subordinação.

Nesse sentido, é importante salientar que o Ministério da Educação (MEC), inicia, vamos dizer assim, sua “ofensiva neoliberal” e passa a implementar vários mecanismos que estão articulados entre si. Os programas federais são reformulados e/ou criados pelo Ministério para exercer a função supletiva e redistributiva, e de assistência técnica e financeira aos demais entes federativos da União, sobretudo, para o desenvolvimento de seus sistemas de ensino e de ações assistenciais.

Tais recursos federais para a educação são gerenciados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) que destina recursos aos estados, municípios e Organizações Não-Governamentais (ONG'S), desde que estas sejam registradas no Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS. E, a sua principal fonte adicional de financiamento, com a finalidade específica de complementar despesas para o ensino fundamental, é constituída dos recursos arrecadados com o salário educação, Artigo 212, § 5º da Constituição de 1988.

A quota federal do salário educação, correspondente a 1/3 do montante dos recursos arrecadados, será destinada ao FNDE e aplicada no financiamento de programas e projetos voltados para a universalização do Ensino Fundamental. Alguns desses programas são: Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE, Programa Nacional do Livro Didático (PNLD), Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), Programa Nacional de Saúde Escolar (PNSE), Programa Nacional Biblioteca da Escola (PNBE), Programa Nacional Transporte Escolar (PNATE), o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), o Programa de Apoio aos Secretários Municipais de Educação (PRASEM), entre outros; concomitantemente, é preciso reforçar, que para a maioria desses programas são criados também, os respectivos conselhos de acompanhamento, visando a participação e o controle de suas ações pela sociedade.

Esta transferência de recursos pelos programas acima citados, associa assistência técnica (implementação de programas) e financeira (repasse de verbas) da União. Desta forma, as transferências voluntárias se tornam atrativas por possibilitarem acréscimos de recursos a governos e entidades, e promoverem

a capacidade de implementar novas ações no âmbito local. Contudo, indica a forte influência da União na definição de projetos e ações pelos governos locais, e não favorece o crescimento da capacidade de decidir sobre as propostas oferecidas.

Daremos destaque especial para o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF - Emenda 14, Lei nº 9.424/96), que condiciona a distribuição de recursos, à quantidade de matrículas efetuadas no Município. Segundo OLIVEIRA (1999, p. 32), além da legislação induzir claramente à municipalização, também criou distorções como “a possibilidade do Município ‘ganhar’ ou ‘perder’ parte de seu próprio orçamento”, que em virtude da escassez de recursos, também fez com que os municípios criassem artifícios para burlar a lei, criando “alunos e funcionários fantasmas”.

Para Oliveira (1999), o fato de priorizar o ensino fundamental, criou dificuldades para os Municípios que teriam apenas 40% de seu orçamento para atender as suas demandas, e não considerou as condições necessárias aos Municípios para gerir seus sistemas de ensino. Da mesma forma, houve o aumento de matrículas, sem a devida expansão da rede física, com instalações precárias, poucos recursos financeiros, o que em grande parte dos municípios só contribuiu para o agravamento da qualidade de ensino e para piorar as condições de trabalho e aumentar as disparidades salariais de seus profissionais.

Por outro lado, é preciso considerar que o FUNDEF, justamente por condicionar a distribuição de recursos à quantidade de matrículas efetuadas no município, particularmente do ensino fundamental, tem se destacado, por promover uma subvinculação específica de recursos ao nível obrigatório de

ensino, que imprimiu um caráter redistributivo a esses recursos, o que beneficiou os municípios mais pobres e neles melhorou as condições salariais dos docentes, o que o faz um dos programas de maior aceitação por grande parte das municipalidades. Não obstante, é preciso salientar aqui novamente, a omissão da União com relação a esse nível de ensino, principalmente, no que diz respeito ao caráter suplementar da destinação de recursos, e, em especial, aos municípios mais pobres, pois a mesma não destina mais do que 1% aos mesmos.

Segundo Souza & Faria (2003, p. 466), "... se a descentralização, em si mesma, não pode ser direta e linearmente associada à democracia, pelo menos em termos potenciais, abre espaços para que esta possa ser construída de modo mais participativo, num processo constante de aprendizado político e social".

No entanto, os Municípios brasileiros passam por inúmeras dificuldades e de acordo com reportagem veiculada no *Jornal do Brasil* (OLIVEIRA, 2003, p. A2),

... é afirmado que "metade dos 5.600 municípios brasileiros perdeu a capacidade de fazer novos investimentos e não terá os recursos necessários sequer para o pagamento do 13º salário deste ano..." Isto, de certo, significa supor que, no mínimo, 2.800 Municípios se encontram à margem de possibilidades efetivas de atendimento de suas demandas educacionais, a começar pelo Ensino Fundamental, situação ainda mais dramática se considerado o déficit relativo à oferta da Educação Infantil e da Educação de Jovens e Adultos (EJA), agravado em decorrência das limitações e distorções impostas pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) (SOUZA & FARIA, 2003, p. 467).

É importante ressaltar aqui, que o quadro acima não leva em consideração outras questões relativas ao processo educacional como: formação de professores, pessoas com necessidades educativas especiais, a população do campo, a população indígena. Em seu conjunto, estas modalidades de ensino, ao

lado dos problemas relativos ao seu financiamento e gestão, se configuram, na prática, em permanentes desafios da Educação Municipal, nos quais é possível identificar os limites e as possibilidades de sua efetivação no presente momento.

Sob um olhar mais atento, constata-se que as estratégias de implantação da municipalização do ensino público no Brasil vêm se caracterizando pela manutenção, aprofundamento e sofisticação do poder decisório no âmbito da União, embora transferindo as responsabilidades sobre a execução das políticas formuladas aos Estados e, agora, sobretudo em meio ao processo de descentralização, aos Municípios (SOUZA & FARIA, 2003, p.467).

Devido aos aspectos acima enfocados, em que práticas autoritárias e centralizadoras, se mantêm historicamente na hierarquia das relações federativas, se caracterizando como formas alternativas de dominação, é preciso considerar que, nem sempre, é possível associar, pelo menos no caso brasileiro, toda experiência de participação à democracia, em especial aquelas que se concretizam, verticalmente, pela via de mecanismos indutores emanados do poder institucionalizado, como o ocorrido com a implantação do FUNDEF, a partir dos anos 90.

Corroborando com a idéia de que o Estado é centralizador, alguns autores como: Azevedo, Gomes, Carnielli e Gonçalves (In: SOUZA & FARIA, 2003) apontam que,

... apesar de a descentralização também ter chegado às escolas (através do estabelecimento da relação direta e inédita do governo central com essas unidades), as novas políticas federais mantiveram ações centralistas, como as diretrizes curriculares, os Parâmetros Curriculares Nacionais (PCN's) e, ainda, os processos de avaliação, entre eles o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB) (SOUZA & FARIA, 2003, p.470).

Apesar disso, um dos desafios do financiamento e da gestão da Educação

Municipal, é o da igualdade entre as dimensões quantitativa e qualitativa da escola pública, no qual afirma-se ser de vital importância, o fortalecimento e aperfeiçoamento de ações democráticas, enquanto estratégia política local, que visem superar políticas federais e estaduais de mero ajuste econômico característicos do Estado brasileiro.

De modo específico, Souza & Faria (2003) afirmam que as experiências participativas locais em curso, não necessariamente têm levado à consolidação de práticas sociais democráticas - embora apontem para esta direção -, significando que as práticas sociais democráticas não se traduzem numa dádiva da descentralização, e que urge a necessidade de, permanentemente construí-la, sobretudo em face da manutenção de ações centralistas na esfera de alguns Estados e da própria União;

Em termos amplos, é importante considerar que se faz também necessária, a criação de condições que permitam proporcionar igualdade de tratamento aos níveis e modalidades de educação, que são de responsabilidade prioritária dos municípios, assim como uma efetiva redistribuição de poder. Nesse sentido,

...cabe reiterar que o grande desafio da Educação Municipal ainda se constitui na superação das tensões postas no cenário político contemporâneo, de redefinição urgente do projeto federalista brasileiro, no sentido de que haja uma redistribuição efetiva do poder decisório, e não unicamente executor, de modo a permitir que os Municípios, de fato, se tornem entes federados, divorciando-se de seu perfil de apêndice de outras instâncias de poder (SOUZA & FARIA, 2003, p.478).

No entanto, apesar de muitos apontarem para a perspectiva de que a emancipação dos Municípios, ou das esferas locais pode significar o aumento de sua autonomia e a possibilidade de se constituírem bases para desenvolver

práticas pedagógicas que favoreçam a igualdade, e o exercício da cidadania; há também que se considerar uma outra hipótese.

O localismo, na questão da gestão do ensino, é expressão do fortalecimento do aspecto individual e privado em detrimento da dimensão social e pública. Estando todos submetidos aos ditames das decisões econômicas tomadas no plano internacional/macro, repassa-se a responsabilidade pelo êxito da organização escolar a cada unidade, ao diretor, ao município, à participação dos pais, ao desempenho individual do aluno, atribuindo ao plano local/micro e singular o “sucesso” de políticas gestadas sob a orientação de organismos internacionais com a intermediação dos órgãos nacionais responsáveis pela educação (TAVARES, 2004, p.97).

Para Tavares (2004, p.97), “Temos um duplo movimento em torno da centralidade que adquire a unidade escolar na gestão do ensino: a fragmentação espaço/tempo da práxis humana e a individualização, particularização e privatização do espaço público<sup>33</sup>”.

Então, ao analisarmos a perspectiva de que é no município que as coisas efetivamente acontecem, antes mesmo de afirmarmos que haverá mais democracia, mais autonomia, maior investimento, maior qualidade de ensino, enfim, melhores condições de vida para toda a população, faz-se necessário analisar as condições objetivas que se impõe para os Municípios em sua totalidade, para evitarmos cair na armadilha da particularização de cada localidade. Não é possível se afirmar que é no local que tais condições serão postas efetivamente em prática, o contrário também pode se verdadeiro, ainda mais se pensarmos nas condições de vida da população, com base em estatísticas que demonstram as condições objetivas da população brasileira.

---

<sup>33</sup> Para Tavares, a garantia do direito à educação tem como condição de sua efetivação a permanência da responsabilidade do Estado pela manutenção do *público*.



Vale lembrar, neste sentido, algumas das características da malha municipal brasileira. Ela é composta de 74,7% de municípios com uma população de até 20 mil habitantes. Deste total, 25,6% têm uma população de até 5 mil pessoas e 23,9% situam-se entre 5.001 e 10 mil habitantes (IBAM, 2000). Como demonstram vários estudos, há uma correlação perversa entre o tamanho dos municípios e os níveis de pobreza neles encontrados. Por conseguinte, existe um alto grau de dependência das transferências correntes para as suas receitas totais, que chegam a: atingir quase 90% naqueles que possuem até 20 mil habitantes (AZEVEDO, 2002, p. 62).

E mais,

São exemplificativos desses índices os dados da Pesquisa Nacional por Amostragem de Domicílios (PNAD) de 1999. Segundo tais dados, 75,1% das famílias com crianças de 0 a 14 anos (o que compreende a clientela da educação infantil e do ensino fundamental) tinham como rendimento familiar *per capita* até dois salários mínimos. Deste total, 27,7% tinham até meio salário mínimo, 25,5% mais de meio até um salário, e 21,9% entre um e dois. Em contrapartida, apenas 5,4% auferiam rendimentos acima de cinco salários mínimos (IBGE, 2001) (AZEVEDO, 2002, p. 63).

Podemos perceber, de acordo com os dados apresentados pela autora, que existe uma relação de pobreza acentuada nos municípios menores, ou seja, quanto menor, mais pobre; com tal afirmação, como podemos inferir que se as relações de definição das políticas públicas forem efetivadas pelos seus administradores locais, as condições irão melhorar! De certa forma, a afirmação poderia ser outra: quanto mais locais, menores forem os municípios, maior é a possibilidade de que às decisões sobre as políticas públicas a serem implementadas sejam efetivamente mais pobres!

E, as relações podem ainda piorar, em se considerando que: “A interferência das prefeituras não se limita, porém, a aspectos referentes ao financiamento e manutenção. As unidades escolares são redutos de poder,

notadamente, em municípios menores” (TAVARES, 2004, p.101).

Segundo Tavares (2004), trata-se de um quadro político-administrativo quase desolador e que revela as disputas de poder das esferas locais em todas as instituições possíveis, e, em particular, na escola pois, nesses municípios elas significam um contato direto com a população e as possibilidades de intervenção política é acentuada, o que as torna quase que reféns das ações dos políticos locais. Isso, sem mencionar que é por meio das escolas, que são efetivadas as políticas de assistencialismo implementadas pelo governo para a população, ações que têm como propósito atender a população que se encontra nos limites extremos de pobreza.

E ainda, de acordo com a mesma autora, tais municípios também se caracterizam por quase não possuírem fontes de renda próprias que permitam investimentos mais substantivos para a ampliação da sua estrutura, a maior parte deles dependendo diretamente das transferências constitucionais, para dar conta do atendimento da demanda por educação que lhes são postas.

Nessa perspectiva, o processo de descentralização de ensino, se mostra para o Estado como um instrumento de “modernização gerencial” da gestão pública, e que o mesmo pode ser considerado um importante aliado no combate às desigualdades educacionais, por meio da otimização dos gastos públicos. Pois para Gentili (1996), de acordo com os especialistas das agências internacionais, as reformas educacionais devem se pautar por mecanismos de controle e avaliação, materialização dos princípios meritocráticos e por subordinação da produção educacional às necessidades do mercado, que estabeleceriam os rumos das políticas educacionais.

De acordo com Gentili (1996, p. 26), “... uma dinâmica aparentemente paradoxal caracteriza as estratégias de reforma educacional promovidas pelos governos neoliberais: as lógicas articuladas de descentralização-centralizante e de centralização-descentralizada”. Tais estratégias neoliberais para contornar a crise educacional se utilizariam de medidas descentralizadoras, transferindo-se as instituições escolares da jurisdição federal para a estadual e desta para a esfera municipal, os fundos públicos percorrem os mesmo caminhos, para níveis cada vez mais micro, buscando a não interferência do centralismo governamental, que seria “prejudicial”.

No entanto, por outro lado, segundo o autor, certas medidas continuam centralizadas, não são transferidas aos municípios, aos governos estaduais tais como: a avaliação dos sistemas educacionais (provões), as reformas curriculares nacionais (parâmetros e conteúdos básicos), e estratégias de formação de professores centralizadas (de acordo com plano curricular).

O Estado neoliberal é mínimo quando deve financiar a escola pública e máximo quando define de forma centralizada o conhecimento oficial que deve circular pelos estabelecimentos educacionais, quando estabelece mecanismos verticalizados e antidemocráticos de avaliação do sistema e quando retira autonomia pedagógica às instituições e aos atores coletivos da escola, entre eles, principalmente, aos professores. Centralização e descentralização são as duas faces de uma mesma moeda: a dinâmica autoritária que caracteriza as reformas educacionais implementadas pelos governos neoliberais (GENTILI, 1996, p.27).

Desta forma, tais idéias serão reforçadas pelo pressuposto de fortalecimento do poder local, que deverá se pautar por novas relações entre o Estado e a sociedade, de tal forma que seja possibilitada à sociedade, sua participação na gestão da escola e do sistema. É ainda complementada por uma

lógica economicista, que parte do princípio de que não faltam recursos para o sistema, e sim uma necessária modificação do sistema gerencial, para a correta aplicação dos recursos que são destinados ao sistema educacional. E será necessário destacar, por estranho que pareça, tais políticas parecem atender as reivindicações da sociedade para as políticas sociais, no período da redemocratização, sociedade que naquele momento histórico, aspirava por maior participação nas decisões; no entanto, é necessário que se esclareça, que tais princípios foram re-significados pela lógica dos governos neoliberais.

Esse contexto nos traz a reflexão de que a definição por implementar o sistema de ensino nos municípios, não é uma simples formalização legal, e sim, uma decisão que deve estar balizada por princípios que permitam tornar a gestão do ensino público mais transparente e participativa, sempre em busca da universalização do acesso e da permanência, balizados pela ampliação da oferta e da qualidade do ensino oferecida à população, garantindo-se assim, o direito à educação. Portanto, faz-se importante considerar nesse momento, as condições políticas e tributárias.

... para que tais opções (se constitucionalmente fundamentadas) signifiquem um caminho para a melhoria mais elevada do ensino público. As primeiras se defrontam com problemas de continuidade administrativa e de composições transitórias potenciadas por uma ainda precária organização da sociedade civil. As segundas são dependentes de iniciativas mais amplas ligadas a uma reforma tributária já proposta ao Congresso Nacional (CURY, Parecer CEB nº 30, 2000, p.13-14).

E mais,

Dada a pluralidade e assimetria dos municípios, tal institucionalização deve se consubstanciar juntamente com a assistência técnica e financeira da União, em seu papel redistributivo, e também dos Estados para que os municípios possam exercer na plenitude sua autonomia por meio da instituição efetiva dos seus próprios sistemas de ensino (CURY, Parecer CEB nº 30, 2000, p.13-14).

No entanto, a característica da descentralização do ensino, mesmo que debatida desde 1930, ainda apresenta muitas contradições, e, de acordo com Menezes (2003, p.811),

A oscilação historicamente verificada entre centralização e descentralização é, com frequência, confundida, na retórica política, com democracia ou com a sua ausência; reflete, de fato, uma permanente tensão na vida política brasileira. Na doutrina, na lei e na prática, União e estados, e agora também os municípios, são constituídos como atores do jogo político, para além dos atores convencionais como o cidadão e os partidos com suas identidades próprias.

Outros defendem que pode haver, sob certas condições, uma relação de mão dupla entre a democratização e busca da eficiência no plano local, tal qual argumentam Abrucio & Soares:

Por um lado, a participação e a cobrança da população obrigam os governantes, muito mais próximos, a melhorar seu desempenho administrativo. Por outro, as condições para que os cidadãos atuem [democraticamente] de forma mais eficaz estão ligadas à qualidade da gestão pública, responsável pela informação e pela adequação dos instrumentos de controle (ABRUCIO & SOARES, 2001, p. 28).

Contudo, Abrucio (2002) também nos aponta dificuldades que podem ser encontradas pelos governos, durante o processo de implantação da descentralização; destacaremos algumas: o fato do país ser marcado pela desigualdade regional, como o Brasil, o que vai requerer uma atuação coordenadora do Governo Central, sem a qual não é possível uma descentralização efetiva e justa; o acirramento dos conflitos entre os níveis de

governo em razão da perda de autoridade e da distribuição de competências, que têm gerado, estímulos à irresponsabilidade fiscal, como a disputa tributária predatória; a fragilidade dos instrumentos de cooperação e coordenação entre as esferas de poder; a falta de competência administrativa e financeira dos entes da federação; a grande concentração de tarefas nas mãos do Governo Central; e a manutenção de padrões arcaicos de governo no plano local.

A descentralização, como vimos, não tem qualidades intrínsecas e tampouco está isenta de aspectos negativos. No entanto, para Abrucio (2002, p. 13), a implantação desse processo necessita, anteriormente, alguns fatores de ordenamento: "... a constituição de um sólido pacto nacional, o ataque às desigualdades regionais, a criação de um ambiente contrário à competição predatória entre os entes governamentais, a montagem de boas estruturas administrativas no plano subnacional e a democratização dos governos locais".

No entanto, a relação entre descentralização e democracia não é linear. Ela depende das condições sociais, econômicas e políticas existentes em determinado país e tempo histórico. Trata-se, em suma, de uma construção político-institucional. É neste sentido que, analisando a associação entre democratização e descentralização, Arretche (1996, p.45) argumenta: "A concretização dos ideais democráticos depende menos da escala ou nível de governo encarregado da gestão das políticas e mais da natureza das instituições que, em cada nível de governo, devem processar as decisões".

Nesse sentido, Krawczyk e Vieira (2003), salientam que em muitos países o processo de descentralização foi muito além de descentralizar a execução das políticas educacionais.

A descentralização do sistema educacional, dependendo do país, não significou apenas a transferência de parcelas do sistema das administrações mais centrais para as regionais - isto é, diretamente vinculadas ao poder local em sua última instância -, mas também o deslocamento de parte do gerenciamento das unidades do sistema para elas mesmas, em colaboração com a comunidade local. Para TAPIA (1999), a descentralização educacional está vinculada às grandes crises políticas dos Estados, à forte decadência educacional em termos de qualidade e equidade, a uma baixa substancial nos recursos destinados à educação, a uma pressão das instituições no sentido de granjear maior autonomia política e administrativa e, sobretudo, à grande coação dos organismos internacionais (FMI, Banco Mundial e Banco Interamericano de Desenvolvimento) que, como salienta, financiam as políticas descentralizadoras, com o objetivo de alcançar paulatinamente um melhor ajuste fiscal (KRAWCZYK e VIEIRA, 2003, p. 83).

Assim, pode-se entender que a interferência dos organismos internacionais é bastante presente nas políticas educacionais nacionais, e mais, que o caminho que o governo central tem realizado, descentralizando as suas ações para os municípios, visa efetivamente, à economia de recursos e o ajuste fiscal.

Ao ser concluído esse resgate histórico do processo de descentralização de ensino, pode-se perceber que o processo de efetivação dos Sistemas Municipais de Ensino é uma das alternativas utilizadas pelo governo para descentralizar o ensino, e conjuntamente, também ocorre o crescente processo de municipalização do ensino, e mais, que a descentralização, nesse momento histórico se mostra para o Estado como um instrumento de modernização gerencial da gestão pública, e que o mesmo é difundido como um importante aliado no combate às desigualdades educacionais, por meio da otimização dos gastos públicos.

No entanto, apesar de se apresentarem como mecanismos democráticos, os mesmos vêm se efetivando como instrumento de transferência de competências da esfera central para as locais, orientadas por princípios neoliberais de redução do Estado às suas funções mínimas, que têm se

caracterizado, ao contrário do que é divulgado, por práticas desconcentradoras (que se caracterizam por uma limitada forma de distribuição de poderes, ou seja, as definições são pensadas pelos órgãos centrais e, cabe aos órgãos locais, municipais ou estaduais, a sua execução), e não descentralizadoras (política que proporciona definições locais, municipais ou estaduais, acompanhadas de todos os recursos necessários à sua execução), e que a mesma requer novas formas de relação entre Estado e sociedade, responsabilizando o último.

E, de acordo com Tavares (2003), a política de municipalização insere-se no movimento de descentralização, sendo uma estratégia para a realização dos três componentes da consigna neoliberal, a descentralização, a privatização e a focalização, e resulta das mudanças econômicas, sociais e políticas presentes no contexto da globalização.

Ao finalizar esse capítulo, constata-se que foram abordados aspectos da legislação brasileira em vigência em nosso país, a Constituição de 1988 e a LDB nº 9.394/96. Nesse percurso, foi possível verificar que a vinculação de verbas para a educação que passou por “idas e vindas”, e que havia se firmado na Constituição de 1969, somente para os municípios é retomada pela Constituição de 1988, para todos os entes da federação. O fato da vinculação de verbas para a educação apresentar esse movimento contínuo, estando em determinados momentos presente e, em outros ausente, reflete o descompromisso do governo federal para com o financiamento da educação da maioria da população.

Nesse período, também é aprovada a Lei nº 9.424/96 (FUNDEF) que segundo OLIVEIRA (2002, p.73) é “... definidora de atribuições e competências



dos entes federados e disciplinadora dos gastos com a manutenção e o desenvolvimento do ensino”.

O argumento do descompromisso é novamente reforçado, pois a atual legislação brasileira manteve a mesma organização registrada na história educacional brasileira, uma Lei de Diretrizes e Bases para a Educação Nacional, que mantém a estrutura de sistemas concorrentes, novamente não optando pela organização do ensino com base em um Sistema Nacional de Educação. Porém, com uma nova característica, todos os entes da federação, União, Estados, Municípios e Distrito Federal possuem, na forma da lei, cada um o seu sistema de ensino, possibilitando o descompromisso cada vez maior da União com a educação da maioria da população.

Sendo assim, a premissa continua sendo válida; a União continua financiando o mais importante, ensino superior para a classe dominante e continua descentralizando para os Estados, e agora também, estes para os Municípios, o menos importante, o Ensino Fundamental, que se destina às classes populares, ficando para União a função de suplementar, nos estritos limites das deficiências locais, esse nível de ensino, ou seja, a União de fato não se compromete com este nível de ensino.

A partir do terceiro capítulo serão analisadas as políticas educacionais implementadas no Estado do Paraná, no sentido da descentralização e, especificamente, o processo da municipalização, e ao mesmo tempo, também se verificará as razões e determinações que levaram os municípios de Araucária, Chopinzinho, Londrina, Ponta Grossa, São José dos Pinhais e Toledo a constituírem e/ou implementarem os seus Sistemas Municipais de Ensino.

## **CAPÍTULO 3 - A Municipalização do Ensino no Estado do Paraná e suas implicações no processo de efetivação dos Sistemas Municipais de Ensino: razões e determinações.**

### **3.1. Introdução**

Ao final do segundo capítulo, apontou-se que, nos últimos anos, concomitante ao crescente processo de indução à municipalização do ensino (FUNDEF), havendo também a previsão de incentivos, inclusive considerando a

legislação vigente, para a constituição dos Sistemas Municipais de Ensino. Isto parece indicar que o governo central objetiva concluir mais uma etapa do processo de descentralização do Ensino Fundamental que, cada vez mais, acaba ficando sob a responsabilidade dos Municípios, desresponsabilizando-se a União e progressivamente também os Estados, da única educação obrigatoriamente ofertada à população.

No terceiro capítulo, serão apresentados a análise das políticas educacionais já implementadas no Estado do Paraná, no que se refere à descentralização do ensino, pela via da municipalização, bem como, o exame da constituição dos Sistemas Municipais de Ensino nos Municípios que compuseram esta investigação. Faz-se necessário lembrar que, de acordo com a abordagem realizada no primeiro e segundo capítulos, a relação entre descentralização e democracia não é linear. Ela depende das condições sociais, econômicas e políticas existentes em determinado local e tempo histórico. Trata-se, em suma, de uma construção político-institucional. Portanto, após termos analisado como a descentralização do ensino ocorreu em nosso país, faz-se necessário examinar como esse processo ocorreu no Estado do Paraná e quais foram os mecanismos por ele implementados.

Para tanto, serão destacados alguns aspectos da história<sup>34</sup> do processo de descentralização do ensino no Paraná, pois o Estado apresenta algumas peculiaridades, em particular, no que diz respeito à municipalização do ensino e a

---

<sup>34</sup> LOCCO e ZABOT. Política de Municipalização do Ensino de 1º Grau no Estado do Paraná. Mimeo, s/d. SANTOS, Jussara M. T. P. Tentando compreender o processo de municipalização no Estado do Paraná. In: Cadernos do Fórum Paranaense em Defesa da Escola Pública Gratuita e Universal, nº 01, 1994.

constituição dos Sistemas Municipais de Ensino que devem ser situadas na análise geral sobre a descentralização do ensino no Brasil, realizada no capítulo anterior.

A partir dessa retomada serão analisadas as razões e determinações que orientaram os Municípios de Araucária, Chopinzinho, Londrina, Ponta Grossa, São José dos Pinhais e Toledo a implementar os seus Sistemas Municipais de Ensino. Serão considerados na análise dos dados da investigação os seguintes elementos<sup>35</sup>: quais os objetivos da constituição dos Sistemas Municipais de Ensino, como foi a forma de implantação, quais os avanços decorrentes, como é a composição do conselho, se ocorre interferência do Conselho na elaboração do financiamento da educação, se ficou acordado o regime de colaboração e, se foi aprovado o Plano Municipal de Educação.

No decorrer da análise, tentar-se-á desvelar, se, no conjunto, tal política tem contribuído para a democratização das relações de poder e, conseqüentemente, de maior participação da sociedade nos rumos da educação municipal. Para tanto, as categorias autonomia, participação e democratização aparecem como elementos basilares na compreensão dos dados empíricos. Sendo assim, será resgatado o significado desses termos na Carta Constitucional de 1988 e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Lei nº 9.394/96 e em autores como Bordenave, 1985; Formosinho, 1986; Santana, 1993; Pires, 1993; Gonçalves, 1994; Verza, 2000 e Coutinho, 2000, com o intuito de ao longo

---

SANTOS, Jussara M. T. P. O processo de municipalização no Estado do Paraná. In: Educar em revista, Curitiba-PR: Ed. UFPR, nº 22, 2003.

<sup>35</sup> Os elementos mencionados no texto foram organizados a partir do roteiro das entrevistas semi-estruturadas.

do texto, inferir se está ocorrendo ou não um processo de democratização das decisões nesses municípios.

E, ao final do capítulo será enfocada uma breve análise sobre que papel o Programa de Apoio aos Secretários Municipais de Educação (PRASEM) e a União dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME), vêm exercendo na implementação dos Sistemas Municipais de Ensino, no Estado do Paraná.

A análise dos dados foi realizada tendo como abordagem teórico-metodológica a concepção dialética materialista histórica, que procurou descortinar os fatos, para além dos objetivos proclamados, buscando a compreensão dos seus fundamentos, e os interesses por vezes contraditórios que se fizeram presentes no processo de constituição dos Sistemas Municipais de Ensino. Tal abordagem,

... enquanto uma postura, ou concepção de mundo; enquanto um método que permite uma apreensão radical (que vai à raiz) da realidade e, enquanto práxis, isto é, unidade de teoria e prática na busca da transformação e de novas sínteses no plano do conhecimento e no plano da realidade histórica (FRIGOTTO, 2001, p.73).

Sendo assim, a análise da realidade compreende necessariamente, a percepção dos fenômenos sociais que interferem direta ou indiretamente no objeto de estudo, e o rompimento com a forma de pensar da ideologia dominante. Para tanto segundo Kosik (1976, p.45) “... é necessário fazer não só um certo esforço, mas também um *detour*”.

Para que se possa realizar esse *detour* (desvio), é fundamental o conhecimento da realidade histórica, que só ocorre por meio de um processo de apropriação teórica que é necessária ao conhecimento dos fatos. (KOSIK, 1976)

O progresso da abstratividade à concreticidade é, por conseguinte, em geral movimento da parte para o todo e do todo para a parte; do fenômeno para a essência da essência para o fenômeno; da totalidade para a contradição e da contradição para a totalidade; do objeto para o sujeito e do sujeito para o objeto" (KOSIK, 1976: 30).

Tal pressuposto indica que a análise da realidade implica em uma abordagem crítica do conhecimento, que buscará por meio da apreensão dos fenômenos histórico-sociais elementos que possibilitem a compreensão e a transformação da realidade.

Assim, o que se pretende desvelar, são as razões e determinações que levaram os Municípios de Araucária, Chopinzinho, Londrina, Ponta Grossa, São José dos Pinhais e Toledo a constituírem os seus Sistemas Municipais de Ensino; Neste trabalho, far-se-á o esforço de olhar para além das razões anunciadas quanto a constituição dos Sistemas, e, ao mesmo tempo, buscar-se-á analisar se essa política educacional tem contribuído para a democratização das relações de poder e, conseqüentemente, colaborado para propiciar maior participação da sociedade nos rumos da educação municipal.

Para dar início à coleta de dados contatou-se as Secretarias Municipais de Educação e o Sindicato Estadual e Sindicatos Municipais de Professores, tendo por objetivo verificar quantos Municípios haviam constituído o Sistema Municipal de Ensino no Estado do Paraná. Como primeiro resultado, foi detectada a existência de seis sistemas municipais de ensino, nos municípios de Araucária, Chopinzinho, Londrina, Ponta Grossa, São José dos Pinhais e Toledo. Assim

sendo, o estudo abrangerá todos os municípios paranaenses que possuíam até o final de 2004, Sistemas Municipais de Ensino.

Para complementar as informações necessárias à investigação, foi elaborado e encaminhado via e-mail um questionário aos 399 Municípios do Paraná. Como resultado, 271 municípios (67,9%) responderam a pesquisa que foi encaminhada via e-mail. Até o presente momento, março de 2005, 06 deles (1,5%), os que fazem parte do estudo, possuem Sistema e Conselho; 49 municípios (12%) constituíram somente os Conselhos Municipais de Educação; os outros 216 (79,7%) municípios, não constituíram nenhum desses mecanismos; e, 128 municípios não responderam a pesquisa.

Deste modo, no presente estudo, a definição dos critérios para escolha dos municípios objeto da pesquisa tomou por base a criação no Paraná, dos Sistemas Municipais de Ensino a partir da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Lei nº 9.394/96. Este recorte histórico se deve à consideração de que as condições efetivas para a criação dos sistemas municipais não estavam postas plenamente na Constituição de 1988, e, em virtude dos prazos para a defesa da dissertação, a data final que a delimitou foi dezembro de 2004.

Para obter o maior número de informações sobre quais os objetivos e como foi o processo de constituição dos Sistemas Municipais de Educação optou-se pela realização de entrevistas semi-estruturadas, “in loco”, com os Secretários Municipais de Educação que estavam à frente do processo e com os dirigentes sindicais que acompanharam a sua efetivação, nos seis municípios que constituíram os seus Sistemas Municipais de Ensino. E, ainda, foi realizada uma entrevista com membro da então direção da União dos Dirigentes Municipais de

Educação do Estado do Paraná (UNDIME-Pr), que estava dirigindo a instituição no período de maio de 2001 a maio de 2003, 1º mandato, e de maio de 2003 a maio de 2005, 2º mandato, para verificar se a entidade tinha uma política direcionada à implementação dos Sistemas Municipais de Ensino no Paraná.

As entrevistas foram realizadas em horários pré-definidos e nos municípios de origem dos entrevistados, tendo sido gravadas com o objetivo de ser fiel aos relatos. Todas as entrevistas realizadas (treze) foram degravadas e digitadas para o procedimento de análise dos dados. A partir daí, as entrevistas foram agrupadas, em cada um dos seus segmentos, pelas questões, assinalando o que parece ser interessante e, ou explicativo nas falas dos entrevistados. Após ter sido elaborado um quadro que configurou a compreensão de cada um dos segmentos, procurou-se identificar o que parecia ser a compreensão da “totalidade”, da “maioria” ou, “diferente” no conjunto das falas. A partir disso, as entrevistas foram confrontadas.

A realização do confronto, dos diferentes olhares sobre a política de constituição dos Sistemas Municipais de Ensino, levará em consideração tanto o fato de os roteiros das entrevistas terem questões semelhantes, quanto o das amostras serem formadas por pessoas que revelam posições, compreensões e opções políticas diferenciadas, a princípio, em virtude de quase sempre estarem permeados por embates políticos, principalmente, no que diz respeito à defesa dos direitos dos professores/trabalhadores em educação, quanto na busca pelo ensino de qualidade, pois quase sempre, a estrutura municipal não permite, ou melhor, interfere na atuação qualitativa de seus profissionais.



Para tanto, definiu-se por categorizar as questões em 03 blocos, o primeiro relativo aos objetivos e os avanços decorrentes da implementação; o segundo verificou como ocorreu a implantação do Sistema, do Plano Municipal de Educação e a composição do conselho; e o terceiro momento analisou a questão do financiamento e do regime de colaboração.

Concomitante às entrevistas foram coletados dados referentes à constituição dos Sistemas Municipais de Ensino, por meio de solicitação aos Secretários Municipais de Educação e aos Presidentes dos Sindicatos Municipais, de documentos legais que se constituem na legislação que aprovou a instituição dos Sistemas e Conselhos Municipais no Paraná.

### **3.2. A Municipalização do Ensino no Estado do Paraná.**

Para embasar a presente abordagem serão ressaltados especialmente aspectos da história do processo de descentralização do ensino no Paraná, pois o Estado apresenta algumas peculiaridades, em particular, no que diz respeito à municipalização do ensino, a implementação da Lei nº 9.424/96 (FUNDEF), e a constituição dos Sistemas Municipais de Ensino que devem ser situadas na análise geral sobre a descentralização do ensino no Brasil, feita no capítulo anterior.

Ressalta-se aqui a contribuição de Locco e Zobot, ao afirmar que “... o processo de municipalização não é recente nem ocorre desarticulado de um movimento mais amplo e de âmbito nacional”. Portanto, destaca-se a importância de uma análise contextualizada historicamente:

O hábito de analisar o processo descontextualizando-o histórica, política e ideologicamente induz a encará-lo de maneira superficial e fragmentada. No caso a municipalização é encarada como mera transferência de encargos e serviços educacionais ao município, processo "natural" de desconcentração ao poder e de descentralização administrativa que só os pessimistas, enxergando chifres em cavalo, podem criticá-lo por verem nele astúcia e engodo dos governantes (LOCCO e ZABOT, p. 01, s/d).

Portanto, ao analisar a municipalização é preciso questionar a afirmação de que ela contribui para a democratização, pois: a descentralização é apenas administrativa, não política; pressupõe que o poder local seja mais democrático; e, na maioria dos municípios, tem significado apenas distribuição de poder entre os chefes (distribuição de cargos).

Considerando a abordagem de Locco e Zabot, e levando em conta que o Paraná inicia a construção do seu Sistema Escolar instalando as Inspetorias de Ensino subdivididas em Inspetorias Regionais e Inspetorias Auxiliares, na década de 50, Santos (2003) identifica três grandes momentos do processo de descentralização no Paraná, e que, cada um responde a uma determinada característica.

Corroborando com a idéia de Santos (2003), serão retomados alguns aspectos dos três momentos salientados pela autora e indicados outros dois momentos, do processo de municipalização no Estado do Paraná, a Constituição de 1988, quando o município assume legalmente, o caráter de ente da federação, a aprovação da Lei nº 9.424/96 (FUNDEF) e a LDB nº 9.394/96.

O primeiro está "... associado ao processo de constituição e de reestruturação do sistema estadual de ensino, implicadas pelas leis e reformas nacionais de educação (1961 e 1971)" (Santos, 2003, p.263), e significa um ajuste

dos sistemas de ensino às determinações legais de orientação descentralizadora, que irão favorecer, mais tarde, a implementação da municipalização no Estado.

Após a aprovação da LDB, em 1961, em 1964, é aprovada a Lei nº 4.978, que institui o Sistema Estadual de Ensino no Paraná e, de acordo com Santos (1994, p. 38), tal fato inicia a expansão da oferta de ensino primário por meio dos municípios no decorrer da década de 1960. No entanto, a autora revela que nesse período, ocorre um movimento "... preparatório ao processo de descentralização", pois o Estado possuía uma ampla rede de ensino primário.

Com a aprovação da Lei nº 5.692/71, que reforma o ensino de 1º e 2º graus, também ocorre um estímulo ao processo de municipalização do ensino, que prevê em seu artigo 58, parágrafo único a *"progressiva passagem para a responsabilidade municipal de encargos e serviços de educação, especialmente de 1º grau* que, pela sua natureza, possam ser realizados pelas administrações locais" (grifo nosso).

O segundo, "... desenvolve-se associado aos projetos nacional (1975-1981) e regional, com financiamento internacional, voltados à educação no meio rural" (Santos, 2003, p.263), e corresponde a uma ação indutora tanto da União, quanto dos Estados ao fortalecimento da gestão municipal, em direção ao processo de municipalização.

A partir destas Leis, de acordo com Lima (2001), as décadas de 1970 e 1980 são marcadas pela realização de programas, convênios de cooperação entre o Estado e os Municípios, que ocorrem até meados de 1991, nos quais "a Prefeitura Municipal assumia a responsabilidade de contratar o pessoal necessário ao funcionamento das escolas estaduais de 1ª a 4ª séries; pessoal administrativo

e de apoio e, a Secretaria de Estado da Educação repassava os recursos financeiros em ressarcimento ao município” (LOCCO & ZABOT, 1991, p. 07 apud LIMA, 2001, p. 56).

De acordo com Locco & Zabot (1991, p. 06 apud Santos, 1994, p. 38), o “Projeto de cooperação e apoio à melhoria do ensino municipal (1975-1981), o PROMUNICÍPIO<sup>36</sup> teve importante papel no assessoramento técnico e financeiro para estruturar e desenvolver os órgãos municipais de educação, praticamente inexistentes, até então, na maioria dos municípios”. Sendo assim, o PROMUNICÍPIO viabiliza as condições para que o município assumisse a responsabilidade com o ensino de 1º grau, enquanto ao Estado caberia definir diretrizes gerais, prestar assistência técnica e cooperação financeira.

E, “... o terceiro inicia-se com os estudos nacionais de custo/aluno que, com as mudanças tributárias definidas na Constituição de 1988, passaram a funcionar como parâmetro para o *modelo* paranaense que vigorou de 90 a 97” (Santos, 2003, p.263), que foi movido e promovido exclusivamente pela lógica financeiro-administrativa, e que passaram a funcionar como parâmetro para o modelo paranaense que vigorou de 90 a 97.

O período anterior a Constituição de 1988, é marcado no Paraná por diversas ações que visam à descentralização do ensino. Citaremos algumas

---

<sup>36</sup> O projeto de maior destaque desenvolvido pelo Ministério da Educação e Cultura, a partir de 1974, foi o *Projeto de Coordenação e Assistência Técnica ao Ensino Municipal (promunicípio)*, tendo como finalidade solucionar os problemas do ensino municipal: inexistência ou inadequação de serviços municipais de educação; insuficiência de recursos humanos e financeiros; carência de rede física; predominância de professores não titulados; altas taxas de repetência escolar; elevadas taxas de evasão; acentuada distorção idade-série, grande número de escolas unidocentes, com classes multisseriadas; currículos e programas inadequados. O objetivo geral do Promunicípio era o aperfeiçoamento do ensino de 1º grau, mediante ações articuladas entre as administrações estadual e municipal (ROSAR, 1997, p. 114).

dessas ações, partindo do fato da implantação da LDB nº 4.024/61, que propõe a organização de sistemas estaduais de ensino e amplia a responsabilidade dos Municípios como mantenedores de rede de escolas, ainda que vinculados ao Sistema de Ensino dos Estados. A Lei diz em seu artigo 29: “Cada município fará, anualmente, a chamada da população escolar de sete anos de idade, para matrícula na escola primária”. E em seu artigo 28: “A administração do ensino nos Estados, Distrito Federal e Territórios promoverá: a) o levantamento anual do registro das crianças em idade escolar; b) o incentivo e a fiscalização da freqüência às aulas”.

A Constituição de 1988 fortalece a descentralização do ensino, facultando um novo sentido de autonomia aos Municípios, pois os institui como entes da Federação, e, portanto, como entes jurídicos com recursos e com responsabilidades próprias, o que implicaria em organizar-se político-administrativamente. Tal fato estabelece inclusive, que os municípios receberiam a responsabilidade para planejar, organizar e gerir um sistema de ensino, juntamente com o dos Estados, Distrito Federal e União, que se organizarão em regime de colaboração, direito resguardado pela Constituição Federal em seu artigo 211.

Entretanto, a questão da autonomia municipal, não está presente somente no artigo 211, ela encontra-se em um conjunto de princípios da Constituição de 1988, e está estruturada pelos artigos 1º, 18, 29, 30, 35, 39, 145, 149, 150, 158, e 182, entre outros. O conteúdo do poder aí delineado se expressa em quatro planos: o da auto-organização, o do autogoverno, o da autolegislação e o da auto-

administração, sendo o primeiro, a principal novidade incluída no objeto do “direito público subjetivo” do Município. (PIRES, 1999, p. 153)

O teor político da autonomia revela a capacidade do Município estruturar seus poderes, organizar e constituir seu próprio governo, observados os princípios estabelecidos na Constituição da República e do Estado. Nesse sentido, ganha importância a questão das competências legislativas que podem ser exercidas pelo poder local (municipal ou estadual).

Com a Constituição de 1988, o processo de redemocratização vai se consolidando no país, ocorre a ampliação do grau de autonomia financeira de estados e municípios, por meio das transferências garantidas constitucionalmente, contudo, não há um crescimento da arrecadação. Sendo assim, reduzem-se os recursos disponíveis para a União, via aumento das transferências tributárias e da eliminação de alguns impostos.

Não se pode, contudo, considerar que a Constituição de 1988 seja a única responsável – nem mesmo a principal – pelas dificuldades financeiras da União: a perda de recursos da União já vinha ocorrendo desde 1984. Outros fatores que explicam tais dificuldades são a estagnação econômica, que, à véspera do Plano Real, já completava 14 anos quase ininterruptos e a aceleração da inflação (MENEZES, 2003, p. 809).

No entanto, ao mesmo tempo, em que os Municípios ganham o status de ente da federação, agrava-se a crise fiscal do Estado brasileiro, e com isso, ocorre a transferência cada vez maior de responsabilidades aos municípios, que passam a assumir cada vez mais encargos.

Para fazer face ao seu desequilíbrio fiscal e financeiro crônico o governo federal adotou uma série de medidas que compensariam suas perdas, mas que resultaram

na piora da qualidade da tributação e dos serviços prestados. Criaram-se novos tributos e elevaram-se as alíquotas dos já existentes, principalmente daqueles não sujeitos à partilha com estados e municípios (MENEZES, 2003, p. 809).

De acordo com Santos, no Paraná, isso não foi diferente, esse período, também é marcado por um déficit crescente das contas públicas, “... refletindo-se fortemente tanto na redução do salário real dos profissionais da educação, quanto nas condições de implementação da principal ação governamental que demarca o período, o Ciclo Básico de Alfabetização, voltado à redução dos índices de retenção nas séries iniciais do Ensino Fundamental” (2003, p. 265).

Para Santos (2003, p. 265), a redução salarial e a implantação dos ciclos foram fatores determinantes para a escolha feita pelo executivo estadual dos rumos que seriam tomados para a definição da política de municipalização do ensino das séries iniciais do Ensino Fundamental, que ganham forte ênfase a partir de 1991. Pois, sua “... lógica financeiro-administrativa...,... pode ser considerada o móvel da contraposição entre o governo estadual, sindicato de professores e entidades da sociedade civil comprometidas com a defesa da escola pública”.

Foram excluídos desse processo de definição, além dos profissionais da educação e seu órgão de representação, as entidades da sociedade civil ligadas à luta pela defesa da escola pública que se organizaram entre 1988 e 1990 em torno quer do Comitê em Defesa da Escola Pública Universal e Gratuita de Curitiba, quer do Fórum Paranaense em Defesa da Escola Pública Universal e Gratuita, assim como os municípios considerados *parceiros do processo* (SANTOS, 2003, p. 266).

Sendo assim, segundo Santos (2003, p. 266), ocorre a “... condução unilateral e autoritária do governo estadual diante da resistência da comunidade educacional organizada e mesmo dos municípios envolvidos no processo” de

municipalização.

A partir de meados de 1991, o processo de municipalização do ensino no Estado do Paraná se intensifica com o chamado "Protocolo de Intenções para partilha dos serviços e encargos entre o Poder Público Estadual e Municipal, com vistas à universalização do ensino fundamental".

A referida *partilha* referia-se, basicamente, à transferência gradativa do patrimônio do estado para o município; manutenção da folha de pagamento dos recursos humanos com vínculo empregatício estadual, cujo exercício passasse a se realizar na escola assumida pelo município; apoio técnico para a adequação municipal em decorrência da assunção dos encargos e serviços implicados nas transferências dos estabelecimentos de ensino, além do repasse ao município do "equivalente à diferença entre o custo global da rede pública de ensino, calculada com base no custo/aluno/ano da rede estadual, e os valores que, por dispositivo constitucional, o município é obrigado a aplicar na manutenção e desenvolvimento do ensino público" (PROTOCOLO..., [19-], p. 01 apud Santos, 2003, p. 268).

De acordo com Santos (2003), em 1992 modifica-se o documento que organiza o processo de municipalização que passa a se chamar Termo Cooperativo da Parceria Educacional – TCPE, que tinha por objetivo

... a ação de parceria educacional entre a Seed-PR e o Município Parceiro, visando o desenvolvimento do ensino fundamental, prioritariamente no que se refere às quatro séries iniciais, ao pré-escolar, à educação especial e ao ensino supletivo fase I, atendendo ao disposto no artigo 211 da Constituição Federal (p. 01 apud Santos, 2003, p. 269).

Desta forma, é possível perceber que o processo de municipalização do ensino no Estado do Paraná reflete as medidas adotadas pelo governo federal que realiza reformas administrativas e econômicas e que, no discurso, objetiva a modernização do Estado brasileiro e sua adequação às exigências da economia mundial. Para tanto, tais reformas estatais seguirão as novas tendências



gerenciais de administração capitalista. Tal compromisso do governo com vistas à realização de reformas, não exclui o setor educacional. E, é preciso salientar que, nesse momento histórico, o país assume compromissos com organismos internacionais: em 1990, na Conferência de Jontiem, e na declaração de Nova Delhi, em 1993, sofreu influências das agências externas de financiamento, em especial do Banco Mundial e da CEPAL - Comissão Econômica para América Latina.

Tais interferências favorecem o movimento pela municipalização não só no Brasil, mas na América Latina, e em especial, para nossa análise, no Estado do Paraná, em que o processo de municipalização do ensino foi essencial na estratégia de diminuição de recursos aplicados pela SEED, principalmente, nas quatro primeiras séries do ensino de 1º grau, pois, o mesmo visava exclusivamente a dimensão financeira. Tal procedimento é possível de ser verificado quando Santos (2003, p. 269), afirma que, “Os municípios *parceiros* passaram a assumir os encargos e o custeio e o Estado que definiu a forma e arbitrou sua aplicação, teve reduzido o montante de recursos repassados aos municípios”.



Os recursos financeiros repassados aos municípios, por conta do disposto no Termo de Parceria, mostraram-se pouco significativos, principalmente para os de pequeno porte. Poucos são os que têm recebido repasses, que, na maioria dos casos, não chega a representar 7% das despesas municipais com educação. Para o governo estadual, os repasses de recursos financeiros aos municípios apresentaram, ao longo do tempo, uma redução significativa, dada a sua representatividade em relação ao total das despesas da SEED, passando de 14%, antes do início do processo de municipalização, para 3% em 1995 (IPARDES, 1996 p. 94 apud Santos, 2003, p. 276).

#### **TABELA 4**

## DEMONSTRATIVO DE MUNICÍPIOS COM MATRÍCULAS MUNICIPALIZADAS DO ENSINO FUNDAMENTAL (1ª A 4ª SÉRIE) NO PARANÁ

PERÍODO	1991	%	1992	%	1993	%	1994	%	1995	%	1997	%	1998	%	2005	%
Municípios municipalizados	91	28,1	261	80,8	318	98,4	320	99,0	328	88,4	355	89,0	362	90,7	390	97,7
Municípios não municipalizados	232	71,9	62	19,2	05	1,6	03	1,0	43	11,6	44	11,0	37	9,3	09	2,2
Total de Municípios	323		323		323		323		371		399		399		399	

Fonte: LIMA, 2001, reorganizada pelo autor, com dados da SEED/Pr, 2005.

Pode-se perceber de acordo com a tabela 4 acima, que mesmo antes da elaboração da Lei nº 9.424/96 (FUNDEF), já em 1994, o Estado do Paraná, possuía 99% dos seus municípios com a matrícula de 1ª a 4ª série municipalizada, e esse percentual só cai em 1995, para 88,4%, devido à criação de novos Municípios no Paraná, mas que retoma seu crescimento, e em 1998, alcança novamente, a casa dos 90%, e, em 2005, o índice chega a 97,7%.

No entanto, dos 09 Municípios que a SEED indica como não municipalizados, em 2005, 06 deles já realizaram a municipalização parcial, a saber: Arapongas, Cambé, Curitiba, Londrina, Maringá e Umuarama, e os 03 outros, não municipalizaram, são eles: Cambará, Ibema e Prado Ferreira.

Aqui destacamos outro fator apontado por Santos (2003), que ocorre em 1993, a possibilidade da municipalização parcial, que não constava do Termo Cooperativo de Parceria Educacional, o que acaba por esclarecer a situação de 06 dos 09 municípios que não municipalizaram o ensino de 1ª a 4ª série do Ensino Fundamental.

Para Arretche (2000), a municipalização teve dois elementos fundamentais: o primeiro, também apontado por Santos (2003), anteriormente, é o fato de a partir

de meados de 1991 o Estado assinar convênios/parcerias com os Municípios, e o segundo, se deve ao fato do Estado não ofertar matrículas para a 1ª série em 1992, para a 2ª série em 1993, e assim por diante, sem consulta nem discussão com os Municípios.

É de se destacar também que a omissão do Governo Federal com as políticas educacionais levou à transferência de serviços e encargos aos municípios, sem critérios pré-estabelecidos. No entanto, é preciso frisar que tal característica não se aplica ao Estado do Paraná, pois como vimos anteriormente, a municipalização do ensino já havia atingido 99% dos Municípios paranaenses em 1994.

Para uma maior entendimento do processo de descentralização do ensino pela via da municipalização do ensino de 1ª a 4ª série do Ensino Fundamental no Paraná, serão apresentadas as Tabelas 5, 6 e 7, respectivamente, referentes a taxa de atendimento do total das matrículas, taxa de atendimento das matrículas de 1ª a 4ª série e taxa de atendimento das matrículas de 5ª a 8ª série.

**TABELA 5**

**TAXA DE ATENDIMENTO TOTAL DAS MATRÍCULAS (1980 – 2000)**

<b>Critério de seleção: Taxa de atendimento</b>		
<b>Abrangência Geográfica</b>	<b>Ano</b>	<b>De 7 a 14 anos</b>
<b>Paraná</b>	<b>1.980</b>	<b>82.4</b>
<b>Paraná</b>	<b>1.991</b>	<b>93.7</b>
<b>Paraná</b>	<b>1.994</b>	<b>95.7</b>

<b>Paraná</b>	<b>1.998</b>	<b>97.7</b>
<b>Paraná</b>	<b>1.999</b>	<b>97.7</b>
<b>Paraná</b>	<b>2.000</b>	<b>96.3</b>

Fonte: MEC/INEP e IBGE

A tabela 5 caracteriza a taxa de atendimento total do Estado do Paraná, que em 2000, é de 96,3%, enquanto a média nacional no mesmo ano é de 96,4%. Estando, portanto, com base nos dados fornecidos pelo MEC/INEP e IBGE, atendendo, basicamente, o mesmo índice verificado nacionalmente.

**TABELA 6**

**TAXA DE ATENDIMENTO DAS MATRÍCULAS  
DE 1ª A 4ª SÉRIE DO ENSINO FUNDAMENTAL – PARANÁ**

<b>Ano</b>	<b>Total</b>	<b>Federal</b>	<b>%</b>	<b>Estadual</b>	<b>%</b>	<b>Municipal</b>	<b>%</b>	<b>Particular</b>	<b>%</b>
1997*	900.875	1.037	0,1	151.942	16,8	747.896	83,1	s/d	
1998*	898.144	---	-	129.070	14,3	769.074	85,7	s/d	
1999	937.330	---	-	105.778	11,2	761.093	81,1	70.459	7,5
2000	907.086	---	-	89.416	9,8	749.815	82,6	67.855	7,4
2001	900.133	---	-	78.407	8,7	754.529	83,8	67.197	7,4
2002	891.518	---	-	48.128	5,3	777.714	87,2	65.676	7,3
2003	885.831	---	-	44.064	4,9	774.596	87,4	67.171	7,5
2004	878.995	---	-	40.889	4,6	768.419	87,4	69.687	7,9

Fonte: MEC, INEP, IBGE (2005) – reorganizada pelo autor

\* dados retirados de Lima (2001)

A tabela 6 demonstra a taxa de atendimento das matrículas de 1ª a 4ª série do Ensino Fundamental no Estado do Paraná, de 1997 a 2004, que se caracteriza fundamentalmente pelo atendimento Municipal. Em 1997, o atendimento estava em 83,1%, já em 2004, está em 87,4%, o que vem demonstrando pequeno crescimento, 4,3%; o mesmo acontecendo em relação ao número de alunos matriculados, num total de 20.523 matrículas, ou seja, temos uma certa estabilidade em relação às matrículas de 1ª a 4ª série. No entanto, se fizermos

referência à tabela 4, mesmo sem ter os dados numéricos das matrículas, é possível verificar que em 1994, o percentual de atendimento de 1ª a 4ª série já atingia 99%, e só diminuiu no decorrer, devido ao crescimento do número de municípios em nosso Estado.

Como se pode verificar pelos dados demonstrados e pela argumentação realizada até o presente momento, é perfeitamente compreensível que o número de alunos matriculados de 1ª a 4ª série no sistema estadual tenha caído de 1997, de 16,8%, 151.942 matrículas, para apenas 4,6%, ou 40.889 matrículas, em 2004.

No entanto, é preciso fazer um destaque para a redução do número de matrículas estaduais a partir de 2001: de 78.407, 8,7% das matrículas, para 40.889, 4,6%, em 2004. Tal fato, provavelmente, se deva à publicação da Lei nº 13.116/01 que dispõe sobre a destinação da quota estadual do salário educação, e estabelece que os recursos serão divididos entre Estado e os municípios, tendo por parâmetro o número de matrículas nas respectivas redes de ensino. O que, Gouveia & Souza (2001) denominam como sendo "o último capítulo da Municipalização no Paraná". Para maior entendimento será reproduzido o Artigo 2º, parágrafo 2º, da referida lei:

Os municípios que ainda não tiverem implantado a totalidade do processo de municipalização das quatro séries iniciais do ensino fundamental, até 360 dias após a promulgação desta lei, deverão apresentar, à apreciação da Secretaria de Estado da Educação, projeto de totalização da municipalização, incluindo termos e cronograma de implementação. (PARANÁ, Lei n. 13.116, março de 2001, p. 01)

Tal fato ocorrido em 2001, leva-nos a entender um pouco mais sobre o processo de municipalização no Paraná, e a compreender o porque de

atualmente, 2005, de acordo com a SEED, estarmos com apenas 09 municípios sem municipalizar o atendimento de 1ª a 4ª séries do Ensino Fundamental, destes, apenas 03 não realizaram nenhum tipo de municipalização, e os outros 06, já implementaram a municipalização parcial.

**TABELA 7**

**TAXA DE ATENDIMENTO DAS MATRÍCULAS DE  
5ª A 8ª SÉRIES DO ENSINO FUNDAMENTAL – PARANÁ**

<b>Ano</b>	<b>Total</b>	<b>Federal</b>	<b>%</b>	<b>Estadual</b>	<b>%</b>	<b>Municipal</b>	<b>%</b>	<b>Particular</b>	<b>%</b>
1999	795.065	433	0,1	707.818	89,1	25.330	3,1	61.484	7,7
2000	785.562	439	0,1	697.892	88,8	25.368	3,2	61.863	7,8
2001	790.998	434	0,1	701.215	88,6	25.726	3,2	63.623	8,0
2002	802.059	469	0,1	712.562	88,8	24.606	3,0	64.422	8,0
2003	812.800	474	0,1	722.371	88,8	24.381	3,0	65.574	8,0
2004	804.919	492	0,1	713.389	88,6	24.500	3,0	66.538	8,2
Fonte: MEC, INEP, IBGE (2005) – reorganizada pelo autor									

A tabela 7 demonstra a taxa de atendimento das matrículas de 5ª a 8ª séries do Ensino Fundamental no Estado do Paraná, de 1997 a 2004, que se caracteriza fundamentalmente pelo atendimento Estadual. Em 1999, o atendimento estava em 89,1%, já em 2004, está em 88,6%, o que vem demonstrando pequeno decréscimo, 0,5%, no entanto, o número de alunos matriculados, apresenta um pequeno crescimento de 5.571 matrículas, ou seja, também se verifica uma certa estabilidade em relação às matrículas de 5ª a 8ª série. No entanto, se fizermos referência à tabela 4, mesmo sem ter os dados numéricos das matrículas, é possível verificar que já em 1994, o percentual de atendimento de 5ª a 8ª séries estava quase que totalmente sendo feito pelo Estado, já que o número de municípios que municipalizaram o atendimento de 1ª a 4ª séries já atingia 99%, em nosso Estado.

Como também, é perfeitamente compreensível que o número de alunos matriculados de 5ª a 8ª séries tenha, no decorrer do tempo, ficado sob a responsabilidade do sistema estadual, já que em 1999 o atendimento municipal de 5ª a 8ª séries estava em 3,1%, 25.330 matrículas e, em 2004, esteja com 3,0%, 24.500 matrículas. Destas 24.500 matrículas existentes no Estado do Paraná, só o Município de Curitiba atende 8.034 matrículas, 32,7%.

No entanto, fica o registro de que tal atendimento é marcado por convênios e iniciativas próprias do Estado do Paraná, pois não existem normas efetivas que regulamentem o Regime de Colaboração, previsto na LDB nº 9.394/96, e que deveria ser celebrado entre União, Estados e Municípios.

Desta forma, podemos perceber que o processo de descentralização do ensino se instala definitivamente em nossas políticas, e, tal processo será implementado por meio da municipalização do ensino, que irá redefinir a forma de encaminhamento das políticas públicas referentes à educação, com um Estado gestor e novas atribuições políticas para a sociedade civil.

Conforme já salientado no capítulo 2, tal pressuposto sintetiza o princípio de que de fato a municipalização, no seu caráter de política desconcentradora, vai atribuir à sociedade civil, a responsabilidade pela superação dos problemas detectados, e ao governo Federal, por meio do MEC, assim como também ao governo Estadual fica a responsabilidade de forma centralizada, de elaborar as políticas e sua avaliação como forma de contingenciar o financiamento.

Tais indicações reforçam as considerações realizadas no decorrer de nosso texto, de que a descentralização do ensino, agora pela via da municipalização representa uma estratégia de descompromisso do poder público federal e estadual

para com o Ensino Fundamental, principalmente nas séries iniciais e a transferência das responsabilidades com o custeio para os municípios, frente à crescente precarização das condições de financiamento.

Ao realizar a análise das políticas educacionais do governo do Paraná, sob o prisma da descentralização do ensino pela via da municipalização, constata-se que o processo se efetiva pela política de desconcentração de poder, com tomada de decisões unilaterais e sem participação nas definições das medidas que seriam implementadas, cabendo aos Municípios, de fato, a execução das políticas definidas pelo governo do Estado do Paraná. E mais, de acordo com estudo realizado por Arretche (2000, p. 155) em seis Estados da federação: Rio Grande do Sul, Paraná, São Paulo, Bahia, Pernambuco e Ceará, “... apenas no caso do Paraná é possível afirmar que ocorreu um *alto* grau de municipalização, uma vez que o governo estadual reduziu drasticamente sua oferta de vagas e as administrações municipais a ampliaram expressivamente”.

### **3.3. O processo de efetivação dos Sistemas Municipais de Ensino no Estado do Paraná: razões e determinações.**

A análise das políticas educacionais do governo do Paraná, sob o prisma da descentralização do ensino pela via da municipalização do ensino de 1<sup>a</sup> a 4<sup>a</sup> séries, permite constatar que o processo se efetiva de fato, em uma política de descentralização de poder apenas aparente, com tomada de decisões unilaterais e sem participação nas definições das medidas que seriam implementadas,



cabendo aos Municípios praticamente a execução das políticas definidas pelo governo do Estado do Paraná.

No Paraná, em 1994, 99% dos municípios já haviam efetivado a municipalização do ensino de 1ª a 4ª séries. No entanto, o primeiro Sistema Municipal de Ensino, só é aprovado em 16 de maio de 2001, em Chopinzinho; outros três sistemas em 2002, Londrina, em 23 de dezembro, Ponta Grossa, em 19 de dezembro e Toledo, em 18 de dezembro; e, dois sistemas em 2004: em 29 de outubro, São José dos Pinhais e em 02 de dezembro, Araucária.

Antes de iniciar a análise das razões e determinações que levaram os municípios a implementar os seus Sistemas Municipais de Ensino, apresentar-se-á algumas informações básicas sobre cada um dos Municípios, pequeno histórico, alguns dados sobre aspectos gerais e econômicos de acordo com informações retiradas do site oficial do Estado do Paraná<sup>37</sup>. Estes dados descreverão também os aspectos educacionais, compilados do site do INEP<sup>38</sup>, com dados referentes a 2003. Será apresentado também o Índice de Desenvolvimento Humano-municipal<sup>39</sup> (IDH-M) de cada Município analisado no Estado do Paraná.

## **FIGURA 1**

### **Mapa Rodoviário do Estado do Paraná**

---

<sup>37</sup> [http://www.paranacidade.org.br/municipios/select\\_municipios.php](http://www.paranacidade.org.br/municipios/select_municipios.php).

<sup>38</sup> <http://www.edudatabrasil.inep.gov.br>.

<sup>39</sup> Analisa o comportamento dos municípios paranaenses quanto ao Índice de Desenvolvimento Humano Municipal de 2000 (IDH-M) e de seus componentes, os indicadores de educação (alfabetização e taxa de frequência escolar), longevidade e renda da população.



Tais procedimentos buscam orientar o leitor sobre informações básicas referentes ao conhecimento da realidade política, econômica e educacional dos Municípios em questão, e com isso possibilitar uma noção de como cada um deles está organizado. Também aqui é acrescentado um mapa do Estado do Paraná com a localização dos Municípios de Araucária, Chopinzinho, Londrina, Ponta Grossa, São José dos Pinhais e Toledo. Os Municípios de Araucária e São José dos Pinhais e Chopinzinho, estão com localização aproximada, uma vez que, os dois primeiros fazem parte da região metropolitana de Curitiba, e o último está localizado na região sudoeste do Estado, próximo a Dois Vizinhos.

É importante destacar nesse momento, que ao realizar a análise da implementação dos Sistemas Municipais de Ensino também serão feitas referências constantes aos Conselhos Municipais de Educação, pois estes são os órgãos dos sistemas que definem as ações, as políticas a serem implementadas pela educação municipal.

**TABELA 08**

**ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO HUMANO MUNICIPAL (IDH-M) – 2000**

<b>UNIDADE</b>	esperança de vida ao nascer <sup>1</sup>	alfabetização de adultos <sup>2</sup>	freqüência escolar <sup>3</sup>	renda per capita <sup>4</sup>	índice de esperança de vida IDHM-L	índice de Educação – IDHM-E	índice de PIB – IDHM-R	índice de desenvolvimento humano – IDH-M	Ranking Paraná IDH-M	Ranking Brasil IDH-M
<b>Paraná</b>	69,5	90*	80*	202,03	0,743	0,879	0,736	0,786	--	06
<b>Araucária</b>	73,8	94,22	81,84	242,06	0,813	0,901	0,689	0,801	23	548
<b>Chopinzinho</b>	71,9	88,67	81,13	223,34	0,782	0,862	0,676	0,773	83	1245
<b>Londrina</b>	71,4	92,93	87,28	439,35	0,773	0,910	0,788	0,824	10	189
<b>Ponta Grossa</b>	70,9	94,29	84,64	318,22	0,765	0,911	0,735	0,803	19	494
<b>São José dos Pinhais</b>	70,8	94,31	79,31	311,29	0,764	0,893	0,731	0,796	28	640
<b>Toledo</b>	74,4	92,43	93,39	309,47	0,823	0,927	0,730	0,827	09	148

FONTES: PNUD/IPEA/FJP; IPARDES, 2003. (organizada pelo autor)

(1) Anos de vida;

(2) População alfabetizada de 15 anos e mais/total dessa faixa etária\*100;

(3) População que freqüenta a escola (ensino fundamental, médio, superior e especialização)/população na faixa entre 7 e 22 anos\*100;

(4) Todo tipo de renda obtida pelos moradores/total de moradores, expressa em reais, pela cotação de 01 de agosto de 2000.

\* nos itens 2 e 3 indicam que o índice do Estado do Paraná é aproximado.

De acordo com pesquisa realizada pelo IPARDES, de modo geral, o Paraná apresenta três conjuntos de municípios com os melhores IDH-M: “o primeiro destaca a capital, Curitiba; o segundo conjunto é formado pelos pólos regionais e sub-regionais; e o terceiro, formado por municípios vizinhos a esses e alguns poucos outros municípios que, por peculiaridades, distribuem-se esparsos pelo território paranaense” (IPARDES, 2003, p. 09).

Um grande número de municípios no oeste do Estado chama a atenção por possuírem IDH-M superior a 0,800. As situações de menor IDH-M estão

concentradas em toda a área central do Estado e no Vale do Ribeira; apenas quatro municípios fogem a esta situação: Campo Mourão, Ivaiporã, Guarapuava e Telêmaco Borba.

Reconhecidamente, os componentes do IDH-M vêm apontando para um desempenho de melhoria das condições de vida, particularmente os concernentes à educação e à longevidade, cuja tendência é de se homogeneizarem, dadas as transformações de ordem econômica e social que se verificam. Essa tendência não se constata no caso da renda da população, ao menos a curto prazo. Esse componente é o que apresenta as maiores diferenças entre os municípios, como produto das desigualdades sociais e regionais próprias do modelo econômico vigente (IPARDES, 2003, p. 09).

As conclusões da pesquisa do IPARDES (2003, p.32-33) revelam que o Paraná apresentou melhoria na condição de vida de sua população. Entretanto, o nível de desenvolvimento humano ainda fica aquém dos municípios dos estados de similar dinamismo econômico, em particular Santa Catarina e Rio Grande do Sul.

Alguns dados serão descritos como subsídio à análise do processo de implementação dos Sistemas Municipais de Ensino: pouco mais de 1/3 da população paranaense reside em municípios com nível elevado de desenvolvimento humano ( $\geq 0,800$ ); a população rural apresenta a maior precariedade, residindo em sua maioria (71%) em municípios com os menores IDH-M; as aglomerações urbanas reúnem o maior número de municípios com índices elevados, entretanto, apresentam desigualdades internas, que se expressam em elevado contingente populacional em situação desfavorável; associa-se, também, o menor IDH-M a municípios com expressiva dependência

das transferências federais (FPM), na composição das receitas correntes municipais.

Segundo o PNUD/IPEA/Fundação João Pinheiro, a evolução do Índice, nas duas últimas décadas, está relacionada principalmente aos avanços nas áreas de educação e saúde, o que indica que as políticas públicas têm tido importante papel na melhoria das condições de vida (IPARDES, 2003, p. 33).

Apesar das políticas públicas educacionais serem apontadas como fator de avanço na melhoria das condições de vida, é preciso levar em consideração se as mesmas estão priorizando a participação da população nas decisões, em busca da democratização das relações de poder, e do combate à situação da pobreza rural e urbana da maioria de municípios no Estado.

A partir desse momento serão relatadas algumas informações básicas sobre cada um dos Municípios, pequeno histórico, alguns dados sobre aspectos gerais e econômicos de acordo com informações retiradas do site oficial do Estado do Paraná.

## **ARAUCÁRIA**

As primeiras notícias sobre o povoamento da região datam de 1668, mas o início do adensamento ocorreu durante o Império, por volta de 1876, devido à corrente imigratória composta em sua maioria por poloneses. Vieram, também, os ucranianos, os alemães e os sírios. A origem do nome deve-se ao grande número de árvores Araucárias que existiam na região. Atualmente pólo industrial composto de inúmeras indústrias de grande e médio porte, destacando-se entre elas a Refinaria Presidente Getúlio Vargas - REPAR da Petrobrás, a Ultrafétil e a Companhia de Papel e Celulose do Paraná - COCELPA. O Município possui um sistema viário bem servido, sendo atendido pela Rodovia do Xisto e a Rede Ferroviária Federal S/A com linha direta ao Porto de Paranaguá. Situado a Sudeste do Estado Paranaense, faz parte da Região Metropolitana de Curitiba. Criado pelo Decreto Estadual nº 040 de 11 de fevereiro de 1890, foi desmembrado de Curitiba e São José dos Pinhais.

### QUADRO 1 – Dados Gerais e Econômicos de Araucária

Prefeito	Dados Gerais		Principais Produtos Agrosilvopastoris
Olizandro José Ferreira – PP FONE: 41-6141400 FAX: 41-6421617 E-mail: pma@onda.com.br Site: <a href="http://www.araucaria.pr.gov.br">http://www.araucaria.pr.gov.br</a>	População (2000) Urbana: 85.996 hab. Rural: 8.141 hab. Total: 94.137 hab. Taxa de Crescimento Anual Total: 5.26 % Distância da Capital: 27 km		Batata das Águas (Comum) Batata Da Seca (Comum) Batata Salsa
Aspectos Econômicos	Distribuição das Atividades Econômicas		Indústria Dominante
Participação no PIB Municipal: Agropecuária: 0,79 % Indústria: 52,25 % Serviços: 46,96 % Produto Interno Bruto: US\$ 1.770.547.318, 37 % PIB per capita: US\$ 26.205, 87 % População Economicamente Ativa: 36.577,00 hab.	Setor	número de estabelecimentos	Química Papel e Papelão Madeira Extração de Minerais
	Indústria	235	
	Comércio Varejista	772	
	Comércio Atacadista	114	
	Serviços	168	

### QUADRO 2 - Educação - Área Urbana - Araucária

Ensino Público	Matrículas			
Educação Infantil	Creche 721		Pré-escola 2684	
Ensino Fundamental	Municipal		Estadual	
	1ª a 4ª	5ª a 8ª	1ª a 4ª	5ª a 8ª
	9.895	5.510	--	2.610
Ensino Médio	4048			
Ensino Superior	Não possui			
Ensino Particular	Matrículas			
Educação Infantil	Creche 16		Pré-escola 331	
Ensino Fundamental	1206			
Ensino Médio	846			

Ensino Superior	216
-----------------	-----

O Município de Araucária instituiu o Sistema Municipal de Ensino por meio da Lei nº 1.528, de 02 de dezembro de 2004, e o Conselho Municipal foi instituído pela Lei nº 1.527, de 02 de novembro de 2004. Importante ressaltar que os projetos de lei que foram aprovados partiram de uma comissão da Secretaria Municipal de Educação, visto que, o Fórum Municipal em Defesa da Escola Pública, Gratuita e Universal de Araucária, também elaborou seus projetos; no entanto, estes foram desconsiderados pela maioria do legislativo, em atenção à indicação realizada pelo poder executivo.

Serão destacadas as principais diferenças entre os projetos da SMED e do Fórum: a primeira diferença está na forma de organização do Sistema; a Lei aprovada centraliza as decisões na SMED, assumindo a mesma até as possíveis funções do referido Conselho; não existe paridade de representatividade no Conselho; e a gestão democrática proposta tem ênfase na gestão da escola e não do sistema. Já na proposta de Lei do Fórum, a SMED é o órgão administrativo e executivo e o Conselho Municipal de Educação, o órgão normativo, deliberativo, consultivo e fiscal; contudo, foram previstos mecanismos de promoção da participação nas decisões como o Congresso Municipal de Educação e o Fórum Municipal de Educação; o Conselho é composto de forma paritária entre 03 segmentos: 1/3 de membros do executivo (SMED), 1/3 de membros de Trabalhadores em Educação e 1/3 de membros da Sociedade civil (comunidade); e a gestão democrática tem ênfase na gestão do sistema e não apenas na escola.

## CHOPINZINHO

O Município de Chopinzinho é uma decorrência do desbravamento do território de Mangueirinha (reserva indígena). Tem sua origem na formação e instalação de uma colônia militar em um local denominado Chopin. A origem do nome vem de um rio de pequeno porte afluente do rio Chopin. Provavelmente, a abundância da ave Chupim, uma espécie canora, tenha denominado o rio Chopinzinho e este, ao atual Município. Criado através da Lei Estadual nº 253 de 14 de novembro de 1954, e instalado em 14 de dezembro de 1955, foi desmembrado de Mangueirinha.

### QUADRO 3 – Dados Gerais e Econômicos de Chopinzinho

Prefeito	Dados Gerais	Principais Produtos Agrosilvopastoris
Vanderlei José Crestani – PDT <b>FONE:</b> 46-2421122 <b>FAX:</b> 46-2421122 <b>E-mail:</b> <a href="mailto:prefchopin@chnet.com.br">prefchopin@chnet.com.br</a> <b>Site do município:</b> <a href="http://www.pr.gov.br/turismo">http://www.pr.gov.br/turismo</a>	<b>População (2000)</b> <b>Urbana :</b> 10.529 hab. <b>Rural :</b> 10.014 hab. <b>Total :</b> 20.543 hab. <b>Taxa de Crescimento Anual Total:</b> 0.28 % <b>Distância da Capital:</b> 399 km	Pastagens e Forragens Milho Safra Normal Soja Safra Normal

Aspectos Econômicos	Distribuição das Atividades Econômicas		Indústria Dominante
<b>Participação no PIB Municipal:</b> <b>Agropecuária:</b> 28,77 % <b>Indústria:</b> 3,10 % <b>Serviços:</b> 68,13 % <b>Produto Interno Bruto:</b> US\$ 51.735.452, 14 % <b>PIB per capita:</b> US\$ 2.519, 50 % <b>População Economicamente Ativa:</b> 10.994,00 hab.	Setor	número de estabelecimentos	Produtos Alimentares Madeira Mecânica Prod. Minerais Não Metálicos
	Indústria	52	
	Comércio Varejista	188	
	Comércio Atacadista	08	
	Serviços	50	

### QUADRO 4 - Educação - Área Urbana - Chopinzinho

Ensino Público	Matrículas	
Educação Infantil	Creche 78	Pré-escola 781



Ensino Fundamental	Municipal		Estadual	
	1ª a 4ª	5ª a 8ª	1ª a 4ª	5ª a 8ª
	1.802	--	--	1.996
Ensino Médio	1.078			
Ensino Superior	convênio com a UNIOESTE - Guarapuava			
<b>Ensino Particular</b>	<b>Matrículas</b>			
Educação Infantil	Creche ---		Pré-escola 23	
Ensino Fundamental	91			
Ensino Médio	45			
Ensino Superior	390			

O Município de Chopinzinho é o primeiro no Estado do Paraná a instituir o Sistema Municipal de Ensino, e o fez por meio da Lei nº 1678 de 16/05/2001.

## LONDRINA

Núcleo urbano planejado em 1929, Londrina nasceu dos projetos pré-estabelecidos pela Companhia de Terras Norte do Paraná e cresceu com a economia regional cafeeira que marcou o início da colonização desta região. Município de importância regional tanto para o Paraná como para o Sul do Brasil, comporta em seu desenvolvimento urbano estratégias bem definidas nos Planos Diretores que aconteceram através dos tempos. Possui equipamentos urbanos condizentes com a sua grandeza, como por exemplo: o Aeroporto Regional e a Universidade Estadual. Criado através da Lei Estadual nº 2519 de 03 de dezembro de 1934, e instalado em 10 de dezembro do mesmo ano, foi desmembrado de Jataizinho (Foto: Lago Igapó).

### QUADRO 5 – Dados Gerais e Econômicos de Londrina

Prefeito	Dados Gerais	Principais Produtos Agrosilvopastoris
Nedson Luiz Micheleti – PT <b>FONE:</b> 43-33724000 <b>FAX:</b> 43-33724012 <b>E-mail:</b> <a href="mailto:gabinete@londrina.pr.gov.br">gabinete@londrina.pr.gov.br</a> <b>Site do município:</b> <a href="http://www.londrina.pr.gov.br">http://www.londrina.pr.gov.br</a>	<b>População (2000)</b> <b>Urbana :</b> 433.264 hab. <b>Rural :</b> 13.585 hab. <b>Total :</b> 446.849 hab. <b>Taxa de Crescimento Anual Total:</b> 2.02 % <b>Distâncias da Capital :</b> 390 km	Soja Safra Normal Milho Safra Normal Bovinos
<b>Aspectos Econômicos</b>	<b>Distribuição das Atividades Econômicas</b>	<b>Indústria Dominante</b>

<b>Participação no PIB Municipal:</b> <b>Agropecuária:</b> 3,10 % <b>Indústria:</b> 21,22 % <b>Serviços:</b> 75,68 % <b>Produto Interno Bruto:</b> US\$ 1.031.968.955, 47 % <b>PIB per capita:</b> US\$ 2.560, 4% <b>População Economicamente Ativa:</b> 217.306,00 hab.	Setor	número de estabelecimentos	Produtos Alimentares Química Vestuário Calçados e Tecidos
	Indústria	1618	
	Com. Varejista	5745	
	Com. Atacadista	719	
	Serviços	1232	

### QUADRO 6 - Educação - Área Urbana - Londrina

Ensino Público	Matrículas			
Educação Infantil	Creche 527		Pré-escola 4.338	
Ensino Fundamental	Municipal		Estadual	
	1ª a 4ª	5ª a 8ª	1ª a 4ª	5ª a 8ª
	24.512	2.334	7.622	29.266
Ensino Médio	19.789			
Ensino Superior	12.741			
Ensino Particular	Matrículas			
Educação Infantil	Creche 3.442		Pré-escola 8.911	
Ensino Fundamental	8.028			
Ensino Médio	4.117			
Ensino Superior	8.750			

O Município de Londrina instituiu o Sistema Municipal de Ensino, por meio da Lei nº 9.012, de 23 de dezembro de 2002.

## PONTA GROSSA

Possui características de núcleo polarizador na região, e em escala estadual, sua importância advém, principalmente, da posição física como centro de entroncamento rodoferroviário que faz com que Ponta Grossa participe do “Corredor de Exportação” do Paraná, possuindo o maior parque agroindustrial do Estado. No município localizam-se as belezas naturais do Parque Estadual de Vila Velha, as Furnas a encantadora Lagoa Dourada, a reserva ecológica de Alagados, entre outros. Criado pela Lei Provincial nº 34 de 07 de abril de 1855, com território desmembrado de Castro, foi instalado em 06 de dezembro de 1855.

### QUADRO 7 – Dados Gerais e Econômicos de Ponta Grossa

Prefeito	Dados Gerais	Principais Produtos Agrosilvopastoris
Pedro Wosgrau Filho – PSDB <b>FONE:</b> 42-2201000 <b>FAX:</b> 42-2235365 <b>E-mail:</b> <a href="mailto:pmpg@pontagrossa.pr.gov.br">pmpg@pontagrossa.pr.gov.br</a> <b>Site do município:</b> <a href="http://www.pontagrossa.pr.gov.br">http://www.pontagrossa.pr.gov.br</a>	<b>População (2000)</b> <b>Urbana:</b> 266.552 hab. <b>Rural:</b> 6.917 hab. <b>Total:</b> 273.469 hab. <b>Taxa de Crescimento Anual Total:</b> 1.94 %  <b>Distâncias da Capital:</b> 118 km	Soja Safra Normal Milho Safra Normal

Aspectos Econômicos	Distribuição das Atividades Econômicas		Indústria Dominante
<b>Participação no PIB Municipal:</b> <b>Agropecuária:</b> 3,36 % <b>Indústria:</b> 30,46 % <b>Serviços:</b> 66,18 % <b>Produto Interno Bruto:</b> US\$ 764.580.064, 88 % <b>PIB per capita:</b> US\$ 3.144, 50 % <b>População Economicamente Ativa:</b> 124.350,00 hab.	Setor	número de estabelecimentos	Produtos Alimentares Química Metalurgia
	Indústria	610	
	Comércio Varejista	3354	
	Comércio Atacadista	205	
	Serviços	731	

### QUADRO 8 - Educação - Área Urbana - Ponta Grossa

Ensino Público	Matrículas			
Educação Infantil	Creche 634		Pré-escola 1.369	
Ensino Fundamental	Municipal		Estadual	
	1ª a 4ª	5ª a 8ª	1ª a 4ª	5ª a 8ª
	25.232	--	243	20.708
Ensino Médio	10.608			
Ensino Superior	Estadual 7.380		Federal 959	
Ensino Particular	Matrículas			
Educação Infantil	Creche 919		Pré-escola 3.007	
Ensino Fundamental	6.522			
Ensino Médio	2.713			
Ensino Superior	1.851			

O Sistema Municipal de Ensino de Ponta Grossa foi criado pela Lei nº 7.081, em 19 de dezembro de 2002; no entanto, o Conselho Municipal de Educação já existia desde 1995 e foi criado pela Lei Municipal nº 5.172, em 11 de abril de 1995, alterada pela Lei nº 7.423, em 2003, após a instituição do Sistema.

## SÃO JOSÉ DOS PINHAIS

Município integrante da Região Metropolitana de Curitiba abriga equipamentos de porte como o Aeroporto Internacional Afonso Pena. Seu pólo industrial, já significativo recebeu recentemente a fábrica de Automóveis Renault de origem francesa, já instalada. Seu parque industrial atualmente é bastante diversificado, abrangendo a produção de laticínios, madeira, papel, plástico, metalurgia, fibra de vidro, implementos agrícolas, bebida, têxtil, etc. Criado pela Lei Provincial nº 250 de 27 de dezembro de 1897, quando a Vila de São José dos Pinhais recebeu foros de cidade.

### QUADRO 9 – Dados Gerais e Econômicos de São José dos Pinhais

Prefeito	Dados Gerais		Principais Produtos Agrosilvopastoris
Leopoldo Costa Meyer – PSDB <b>FONE:</b> 41-3816800 <b>FAX:</b> 41-3816834 <b>E-mail:</b> <a href="mailto:gabinete.prefeito@saojosedospinhaispm.pr.gov.br">gabinete.prefeito@saojosedospinhaispm.pr.gov.br</a> <b>Site do município:</b> <a href="http://www.pmsjp.pr.gov.br">http://www.pmsjp.pr.gov.br</a>	<b>População (2000)</b> <b>Urbana:</b> 183.259 hab. <b>Rural:</b> 20.939 hab. <b>Total:</b> 204.198 hab. <b>Taxa de Crescimento Anual</b> <b>Total:</b> 4.84 %  <b>Distância da Capital :</b> 15 km		Repolho Cenoura Batata Doce
Aspectos Econômicos	Distribuição das Atividades Econômicas		Indústria Dominante
<b>Participação no PIB Municipal:</b> <b>Agropecuária:</b> 2,47 % <b>Indústria:</b> 31,80 % <b>Serviços:</b> 65,73 % <b>Produto Interno Bruto:</b> US\$ 547.079.018, 02 % <b>PIB per capita:</b> US\$ 3.826, 40 % <b>População Economicamente Ativa:</b> 77.192,00 hab.	Setor	número de estabelecimentos	Produtos Alimentares Editorial e Gráfica Prod. De Química Plástica Mat. Elétrico e de Comunicação Perfumaria Sabões e Velas Têxteis Mecânica
	Indústria	801	
	Comércio Varejista	1880	
	Comércio Atacadista	168	
	Serviços	506	

### QUADRO 10 - Educação - Área Urbana - São José dos Pinhais

Ensino Público	Matrículas			
Educação Infantil	Creche 682		Pré-escola 5.013	
Ensino Fundamental	Municipal		Estadual	
	1ª a 4ª	5ª a 8ª	1ª a 4ª	5ª a 8ª
	20.014	--	--	17.280
Ensino Médio	8.062			
Ensino Superior	---			
Ensino Particular	Matrículas			
Educação Infantil	Creche 301		Pré-escola 1.210	
Ensino Fundamental	2.031			
Ensino Médio	376			
Ensino Superior	941			

O Município de São José dos Pinhais instituiu primeiramente o Conselho Municipal de Educação por meio da Lei Municipal nº 02/93, em 01 de março de 1993, o qual foi regulamentado pelo Decreto 217/97, de 03 de dezembro de 1997. Para só então, em 29 de outubro de 2004, instituir o Sistema Municipal de Ensino através da Lei nº 632/04.

## TOLEDO

O desenvolvimento do Município se deu de forma acelerada, inicialmente convergente em torno da economia das comunidades agrícolas. Posteriormente na modernização agrícola. Toledo é forte na agricultura e possui um grande rebanho de suínos que o caracteriza como dos maiores do país. Sua indústria está em consolidação e é bastante diversificada, tanto no porte como na produção. Destaque para a SADIA, calçados BOMBONATO, ONDINA de plásticos, COOPAGRO – Cooperativa Mista, SUDCOOP recepção e resfriamento do leite e de ração PREMIX. Criada através da Lei Estadual nº 790 de 14 de novembro de 1951 e instalado em 14 de dezembro de 1952 foi desmembrado de Foz do Iguaçu.

### QUADRO 11 – Dados Gerais e Econômicos de Toledo

<b>Prefeito</b>	<b>Dados Gerais</b>	<b>Principais Produtos Agrosilvopastoris</b>
Jose Carlos Schiavinato – PP <b>FONE:</b> 45-2778800 <b>FAX:</b> 45-3786563 <b>E-mail:</b> <a href="mailto:toledo@toledo.pr.gov.br">toledo@toledo.pr.gov.br</a>	<b>População (2000)</b> <b>Urbana :</b> 85.911 hab. <b>Rural :</b> 12.278 hab. <b>Total :</b> 98.189 hab.	Aves de Corte Soja Safra Normal Suínos

<b>Site do município:</b> <a href="http://www.toledo.pr.gov.br">http://www.toledo.pr.gov.br</a>	<b>Taxa de Crescimento Anual Total:</b> 2.08 % <b>Distância da Capital :</b> 549 km	
--	---	--

Aspectos Econômicos	Distribuição das Atividades Econômicas		Indústria Dominante
<b>Participação no PIB Municipal:</b> <b>Agropecuária:</b> 17,94 % <b>Indústria:</b> 23,29 % <b>Serviços:</b> 58,78 % <b>Produto Interno Bruto:</b> US\$ 315.596.783, 37 % <b>PIB per capita:</b> US\$ 3.546, 15 % <b>População Economicamente Ativa:</b> 51.179,00 hab.	Setor	número de estabelecimentos	Produtos Alimentares Têxteis Química Vestuário Calçados e Tecidos Couros Peles e Prod. Similares
	Indústria	344	
	Comércio Varejista	1117	
	Comércio Atacadista	44	
	Serviços	430	

## QUADRO 12 - Educação - Área Urbana - Toledo

Ensino Público	Matrículas			
Educação Infantil	Creche 851		Pré-escola 2.746	
Ensino Fundamental	Municipal		Estadual	
	1ª a 4ª	5ª a 8ª	1ª a 4ª	5ª a 8ª
	7.868	--	--	8.142
Ensino Médio	5.122			
Ensino Superior	1.402			
Ensino Particular	Matrículas			
Educação Infantil	Creche 266		Pré-escola 581	
Ensino Fundamental	1.404			
Ensino Médio	441			
Ensino Superior	3.998			

O Sistema Municipal de Ensino de Toledo foi criado pela Lei nº 1.857, em 18 de dezembro de 2002.

### 3.4. Refletindo sobre o conjunto dos dados

Depois de apresentar os dados gerais, com o objetivo de possibilitar ao leitor um reconhecimento da estrutura dos Municípios que compuseram a amostra desta pesquisa (Araucária, Chopinzinho, Londrina, Ponta Grossa, São José dos Pinhais e Toledo), será apresentada, de modo geral, a variedade de razões que orientaram, em primeira instância, o posicionamento dos Secretários Municipais de Educação e dos Presidentes dos Sindicatos destes municípios com relação à instituição dos Sistemas de Ensino.

A análise dos dados coletados nas entrevistas procurou identificar nas entrevistas dos Secretários Municipais de Educação e Presidentes dos Sindicatos, as razões que motivaram os municípios a implementarem os Sistemas Municipais de Ensino. Para tanto, definiu-se por categorizar e analisar as questões em 03 blocos: o primeiro relativo aos objetivos e aos avanços decorrentes da implementação; o segundo a partir de como ocorreu a implantação do Sistema Municipal de Ensino, do Plano Municipal de Educação e de como foi feita a composição do Conselho Municipal de Educação; e o terceiro considerando a questão do financiamento e do regime de colaboração. E, ao final, também foi analisado se no conjunto, tal política tem contribuído para a democratização das relações de poder e, conseqüentemente, de maior participação da sociedade nos rumos da educação municipal.

#### **3.4.1. Os objetivos e os avanços constatados com a implementação do Sistema Municipal de Ensino.**

No primeiro bloco de análise, os Secretários Municipais de Educação e os Presidentes dos Sindicatos apresentaram várias razões para a constituição dos Sistemas Municipais de Ensino, portanto, o percentual destacado se refere à incidência nas respostas.

Para os Secretários, as razões predominantes para a criação do Sistema Municipal de Ensino são: todos os municípios pesquisados se referem à questão da busca da autonomia (em relação ao Sistema Estadual), 05 deles apontam também a possibilidade criada pela LDB, 04 apontam a gestão democrática, somente 02 apontam a questão pedagógica como a razão principal, e os que apontam referem-se, especificamente, à implementação do ciclo de aprendizagem<sup>40</sup>, e outras quatro indicações aparecem em apenas 01 dos Secretários: municipalização, distância da capital, aspiração particular e realidade diversificada do município.

De acordo com os Presidentes dos Sindicatos, 03 indicam a LDB, outros 03 apontam a autonomia, 02 relatam que seria a democratização das discussões, outros 02 assinalam ser a organização da estrutura, 01 atribui o fato como sendo uma inovação, e 01 associa o evento como sendo marca da gestão.

A totalidade (06) dos Secretários entrevistados aponta a autonomia como a razão da constituição dos Sistemas Municipais de Ensino. E, a maioria (05) afirma que além da autonomia, a LDB foi uma das causas da constituição dos Sistemas. Acompanhem as falas:

---

<sup>40</sup> A proposta de ciclos de aprendizagem envolvia a inclusão de alunos da educação infantil (jardim III), no Ensino Fundamental, portanto não era aprovada pelo Sistema Estadual de Ensino.



“... um dos poucos municípios que acaba mantendo assim tudo, mesmo as escolas estaduais e tudo mais, desde aluguel e tudo mais, então eu acho que a questão do Conselho e do próprio Sistema, ela visa essa autonomia mesmo, essa autonomia do município sabe acho que não ficar tão atrelado desde coisas mínimas, seja um calendário escolar, até mesmo aprovação por exemplo de funcionamento de escola e tudo o mais, a gente vê as dificuldades são..., que nós passamos em relação ao Estado” (S3)<sup>41</sup>.

“... que mecanismo eu posso lançar mão para dar essa condição de não soberania, mas autonomia para as escolas, dos educadores e da comunidade, autonomia nas decisões, ajudar no gerenciamento e na execução de coisas depois da decisão tomada, então o Sistema de Educação era aquilo que eu precisava para dar, para colocar a nível de município a nossa atuação propriamente dita, de cortar o cordão umbilical com o Núcleo de Educação do Estado” (S6).

“A idéia da criação de um Sistema Municipal de Ensino surgiu da própria lei, LDB, que prevê, a Constituição Federal já prevê, e a LDB, mais enfaticamente prevê a criação de Sistemas nos municípios” (S5).

Ao observar os depoimentos dos Secretários nota-se que o sentido da autonomia proclamada é associado ao desatrelamento do Sistema Estadual de Ensino, e não ao fato de possibilitar a democratização das decisões e o controle pela população das políticas públicas adotadas pelo Município.

Percebe-se na fala do Secretário (S3) que a manutenção financeira, mesmo das escolas estaduais é feita pelo Município e por isto, considera necessário o desatrelamento do Sistema Estadual de Ensino. Já para o Secretário (S2), a motivação também está no fator desatrelamento, mas ressalta as exigências burocráticas do Sistema Estadual como motivador.

No entanto, é possível identificar na fala do Secretário (S5) que a legislação, especificamente, a LDB, provavelmente, seja para os Secretários, a

---

<sup>41</sup> Para resguardar a identidade dos entrevistados, os mesmos foram identificados com letras e números em ordem aleatória.

maior razão, pois a autonomia anteriormente ressaltada tem ligação direta com a possibilidade que a LDB prevê de constituir o Sistema Municipal de Ensino.

Para o segmento dos Presidentes dos Sindicatos as razões se dividem: metade (03) aponta a autonomia e outra metade (03) assinala a LDB como motivo da constituição do Sistema. Vejam as falas:

“Na verdade, para nós foi a questão da própria autonomia mesmo, ninguém melhor do que o próprio município ...<sup>42</sup> para conhecer as suas dificuldades na questão da educação” (P1).

“Os objetivos proclamados pela Secretaria Municipal de Educação durante o processo de elaboração da proposta de implantação do sistema foram: possibilitar a autonomia do município na organização do processo educacional desenvolvido; agilizar e facilitar as decisões sobre a organização do ensino no município; e adequação do município às exigências legais de constituição do sistema” (P4).

Nas falas dos Presidentes (P1) é possível identificar que a constituição do Sistema possibilitará ao Município as definições que julga serem as mais adequadas para a sua realidade, apontando com isso, o distanciamento das decisões que ocorrem por meio do Sistema Estadual de Ensino. No entanto, para o Presidente (P4) percebe-se um certo receio, uma aparente distância do processo de definição da constituição do Conselho, pois ao falar sobre os objetivos, faz questão de realçar que estes são os proclamados, podem com isso, não serem de fato as reais razões.

Outros 04 Secretários também indicam que a gestão democrática é um dos motivos da implementação do sistema. O que, também é apontado no segmento

---

<sup>42</sup> Foi omitido o nome do Município para salvaguardar a identidade dos entrevistados.

dos Sindicatos por 02 Presidentes com a necessidade da democratização das discussões. Observem as falas:

“... eu assumi na condição de ter o poder de decisão sobre a criação desses mecanismos ou não, pois entendo que esses mecanismos são altamente democráticos” (S6).

“... envolver a sociedade como um todo, a sociedade civil organizada, que muitas vezes, a educação fica sendo discutida em gabinetes e não tem o envolvimento da sociedade como um todo, então a gente ampliou essa discussão em todos os conselhos regionais<sup>43</sup>, das associações, com a própria secretaria de educação, com o núcleo regional de ensino, com a universidade, com as escolas particulares, então assim, no sentido mais de ter um envolvimento amplo da sociedade” (P1).

Nesse caso, é possível perceber em ambas as falas que a motivação para a constituição dos Sistemas está no estabelecimento de mecanismos democráticos que possibilitem a participação da população, que estaria dissociada da imagem das decisões acertadas nos gabinetes.

Apenas 02 Secretários apontam a questão pedagógica de implementação dos ciclos de aprendizagem como fator principal para a implementação do Sistema. Contudo, no segmento dos Sindicatos temos um representante que aponta uma questão diferente que merece ser observada, ele aponta o fato a uma “marca da gestão”. Acompanhem os relatos:

“... o objetivo de criar o Sistema Municipal de Educação, foi o de implantar o ensino de nove anos em ..., o Ensino Fundamental de nove anos, uma mudança estrutural do sistema, a Secretaria de Estado não aprovava o meu sistema, então eu fiquei dois anos lutando com a Secretaria e com o Conselho” (S2).

“Tudo indica que a SMED quis instituir Sistema e Conselho para ficar como marca da gestão, comungando com a política de municipalização de FHC e não com o

---

<sup>43</sup> Os Conselhos Regionais foram organizados para possibilitar a participação da população nas discussões educacionais do Município.

que propunha o Fórum Municipal de Educação, intimamente vinculado com os princípios democráticos contidos na Proposta de Plano Nacional de Educação da Sociedade Brasileira” (P3).

Na fala do Secretário (S2) é possível identificar que mesmo aparecendo como fator principal, a constituição dos ciclos de aprendizagem possuíam um elemento diferenciado, que era a inclusão do último nível da Educação Infantil no Ensino Fundamental, o que possibilitaria também, a arrecadação das verbas do Fundef, e essa estratégia não foi aceita pelo Sistema Estadual, o que resultou, muito provavelmente, na decisão de constituir o Sistema Municipal de Ensino.

No entanto, na fala do Presidente (P3) percebe-se também uma outra razão, e neste caso com implicações políticas maiores, denotando divergências na constituição do Sistema Municipal de Ensino entre o segmento da Secretaria e do Sindicato, pois afirma-se que, tal fato, tenha se constituído em “marca da gestão”, devido ao processo eleitoral ocorrido, que se configurou em mudança partidária no governo municipal.

Com relação aos avanços que foram verificados após a implementação do Sistema Municipal de Ensino, 02 Secretários de Educação relatam que o Sistema ainda não foi implementado, 02 apontam a aprovação dos ciclos de aprendizagem, 01 indica a autonomia de decidir, o que agiliza o processo, e 01 revela que ocorreu uma compreensão da realidade educacional, um olhar mais aprofundado de todo o sistema, não só as escolas públicas. Vejam a fala:

“... implantar o ensino de nove anos em ... o Ensino Fundamental de nove anos, uma mudança estrutural do sistema (os Ciclos)” (S2)

Pode-se perceber que a questão da implementação dos ciclos de aprendizagem, na fala do Secretário (S2) que foi apontada anteriormente, como objetivo, também está relacionada com a possibilidade de avanço na organização pedagógica do Município.

Para o segmento dos Sindicatos, 02 Presidentes dizem que não é possível responder se ocorreu avanços após a implementação do Sistema Municipal de Ensino, pois ele não está implantado ainda, outros 02 apontam a aprovação de leis que regulamentam a questão pedagógica. No entanto dois posicionamentos isolados nesse segmento merecem ser destacados: o que afirma ocorrer um avanço no processo de democratização das discussões e o que assinala que deve haver algum avanço, mas eles não são significativos. Observem as falas:

“Hoje, nós temos já como Deliberação do Conselho para o Sistema Municipal de Ensino com relação às questões da Educação Infantil e do Calendário Escolar, então já tem normatizado, porque uma das funções principais do Conselho é estabelecer e criar normas para o próprio Sistema” (P5).

“... hoje a sociedade como um todo em ..., ela acaba discutindo educação, coisa que era discutida só em gabinete no passado” (P1).

“... deve haver, mas diria que não são tão significativos assim, talvez aos nossos olhos enquanto categoria dos servidores e enquanto cidadão usuário do Sistema público de ensino, eles não são visíveis, então se comparamos o que nós tínhamos em termos de educação hoje, com o que tínhamos, levando-se em consideração a municipalização do Sistema de ensino houve pouco avanço” (P2).

Nesse segmento é possível identificar na fala do Presidente (P5) que a normatização que vem sendo realizada pelo Conselho Municipal de Educação tem sido identificada como avanço, mas, no relato do Presidente (P1) se encontra, possivelmente, o principal argumento para se constituir tal mecanismo no

Município, que é o fato de possibilitar a democratização das discussões. Contudo, é preciso estar atento à fala do Presidente (P2), que aponta não haver avanço que possa ser considerado significativo o que explicita que provavelmente, nem o fator indicado pelo Presidente (P1), esteja ocorrendo.

Portanto, como foi visto, as alegações quanto aos objetivos e avanços referentes à implementação dos Sistemas Municipais de Ensino estão entrelaçados. Mas, para a maioria dos Secretários (05) e a metade dos Presidentes dos Sindicatos o disposto na legislação, especialmente, a LDB nº 9.394/96, se apresenta como principal razão que orientou os Municípios a implementar os seus Sistemas Municipais de Ensino. E, na verdade, a legislação, realmente possibilita a criação dos Sistemas Municipais de Ensino, como já foi visto anteriormente neste trabalho. No entanto, percebe-se que a legislação foi o argumento utilizado para que fosse alcançada a “autonomia” de implementar propostas diferenciadas da normatização<sup>44</sup> do Sistema Estadual de Ensino.

Apesar de existirem controvérsias em relação à possibilidade de constituição dos Sistemas Municipais de Ensino a partir da aprovação da Constituição de 1988, com a aprovação da LDB nº 9.394/96, as dúvidas em relação a sua implementação ou não foram sanadas, e, ao mesmo tempo, abriram-se 03 possibilidades para os municípios implementarem os Sistemas.

Sendo assim, cabe de fato, considerando o teor da legislação acima exposta, a possibilidade de negociação dos 5.560 Municípios brasileiros, para com os seus respectivos Estados, e a União; é de se destacar, da mesma forma, a

importância da normatização do Regime de Colaboração, seja em nível federal, ou no plano estadual para orientar os Municípios quanto a: implementar os seus Sistemas próprios ou compor com o Estado uma das outras duas opções elencadas na LDB: se integrar ao sistema estadual de ensino, ou compor com ele um sistema único de educação básica.

Porém, aqui é importante retomar análise realizada ao final do segundo capítulo, de acordo com Azevedo (2002) como um alerta às administrações municipais, pois, há na maioria dos Municípios uma relação perversa entre o tamanho e o nível de pobreza aí encontrada, e uma profunda dependência de transferências constitucionais. E mais, 75,1% das famílias possuem rendimento familiar *per capita* até dois salários mínimos e somente 5,4% auferiam rendimentos acima de cinco salários mínimos.

Novamente, enfatizamos ao analisar os dados acima que a relação de pobreza verificada na maioria dos Municípios é extremamente precária. Portanto, reafirmamos que, muito provavelmente, as definições das políticas educacionais em nível municipal têm grande probabilidade de, em consequência dos fatores expostos acima e da definição de quem “pode ou não” participar das definições políticas serem, também, políticas pobres, tanto no sentido da precariedade das condições de vida da população, quanto do autoritarismo das definições de quem está no poder.

Ao analisar os dados empíricos deste primeiro bloco, foram detectadas várias razões para a implementação dos Sistemas; aqui foram destacadas: a

---

<sup>44</sup> Um exemplo disso é o fato da “proibição” da aprovação das Propostas Pedagógicas de um determinado Município como foram enviadas, em virtude da interpretação equivocada do Conselho Estadual de Educação

questão dos ciclos de aprendizagem; a aprovação de leis de natureza pedagógica (que por analogia, relaciona-se aos ciclos de aprendizagem); a gestão democrática que também se aproxima de democratização; e a autonomia.

No entanto, pode-se inferir que todos os fatores acima mencionados giram em torno da autonomia municipal, pois se verifica no transcorrer das falas, que a autonomia proclamada, caracteriza-se pela aprovação dos ciclos (lei de natureza pedagógica), que não tinham aprovação do Sistema Estadual de Ensino, portanto, para implementá-lo era necessário constituir o Sistema Municipal de Ensino e realizar o desatrelamento do Sistema Estadual de Ensino.

De acordo com o que foi analisado é possível dizer que o conceito de autonomia que está se utilizando, principalmente, pelos Secretários Municipais de Educação, sem dúvida nenhuma, fica muito a desejar face a uma concepção progressista de autonomia. E que, na ânsia de se estar realizando o desatrelamento do Sistema Estadual, os Municípios estão incorrendo em sérios riscos, sobretudo, o da possibilidade de ser abandonado na sua escolha, pelos demais entes da federação, o Estado e a União, o que, como vimos em nosso trabalho, vem sendo característica do sistema educacional brasileiro.

Os artigos 21, 22, 23 e 24 da Constituição da República atribuem competências aos diversos entes federativos. No art. 21, as relativas à União; o art. 22, também relativo à União, estabelece princípios de caráter privativo, porém, no seu parágrafo único, estabelece que o Estado poderá legislar em caráter complementar; o art. 23 trata das competências comuns da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; e no art. 24, trata-se da competência

---

em atribuir que a matriz curricular do Ensino Médio fosse também implementada no Ensino Fundamental.



concorrente, que talvez por omissão, não incluiu aí o Município. Contudo, a referida ausência não significa, segundo Santana (1993), que o Município não tenha competência nesse campo normativo, pois restar-lhe-ia a competência para legislar sobre matéria de interesse local, com fulcro no art. 30, I, bem assim para suplementar a legislação federal e a estadual, no que couber, artigo 30, II, podendo incidir sobre matérias constantes do artigo 24.

Atendendo a esse conjunto normativo e analisando a competência do poder de atuação legislativa do Município, Santana (1993), afirma a existência da competência concorrente para o município. Contudo, o autor atenta para o fato dos Municípios não estarem habilitados a editar normas concernentes ao art. 24, simultânea ou concomitantemente com a União ou Estado, restringindo-se ao âmbito da expressão *no que couber*.

Afirmamos haver no âmbito municipal as competências ditas concorrentes, mesmo a despeito de não constar o Município no rol do artigo 24 da Constituição Federal, porque o próprio artigo 30, inciso II, dá a exata magnitude desse campo a ser explorado pelo referido ente. De fato, ‘cabe ao município, suplementar a legislação federal e a estadual, no que couber’ (...) Releve-se, mais uma vez, que o simples fato de ter sido o Município excluído do artigo 24 não é fator conclusivo de que não tenha ele competência concorrente. Desmente quem assim o afirma o próprio teor do artigo 30, II, da Constituição Federal (SANTANA, 1993, p. 89 apud PIRES, 1999, p. 163).

E continua,

Pensamos que, na verdade, a competência concorrente primária (na sua acepção mais rigorosa) somente foi partilhada entre a União, os Estados e o Distrito Federal, nos moldes do artigo citado. De modo que, em tais termos o Município não a tem. (...) Portanto, *a legislação municipal somente poderá se efetivar após detectados os requisitos exigidos pela expressão “no que couber”*, ou seja, para que seja viável a legislação municipal é de se ver que a normação existente é deficiente ou insuficiente de modo a comportar normação local, aliando-se a isso as demais exigências constitucionais, conforme teremos oportunidade de ver. Inobstante, utilizaremos a expressão concorrente para designar a competência

legislativa municipal que advém do inciso II do artigo 30 (Carta Federal), já que ela se encontra de certo modo consagrada em nosso meio (SANTANA, 1993, p. 89 apud PIRES, 1999, p. 163) (grifos nossos).

De acordo com a argumentação acima, podemos considerar que os Municípios estariam autorizados pelos dispositivos constitucionais elencados, a legislar suplementarmente, com o objetivo de estabelecer regras específicas e, quando for o caso, também elaborar leis gerais que se façam necessárias ao desenvolvimento de suas competências materiais, comuns ou privativas.

A capacidade de auto-organização é um desdobramento da autonomia política, que se efetiva na possibilidade do Município elaborar sua própria lei orgânica, com o objetivo de normatizar o ordenamento de temas na esfera local. O art. 29 da Constituição localiza o Estado Brasileiro no sistema de Cartas Próprias relativamente à organização municipal, projetando a lei orgânica com *status* de lei fundamental.

O plano administrativo da autonomia diz respeito ao espaço de ação do Município e está descrito na Constituição no art. 30, V, “Compete ao Município: (...) V – organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial”.

Esse conjunto indissociável de características elencadas acima a respeito da autonomia, especificamente do ente federativo município, permite entender que o mesmo tem condições para exercer sua autonomia, em que pese alguns posicionamentos contrários, principalmente, no que diz respeito ao seu caráter de legislar concorrentemente, artigo 24 da Constituição, como se pode perceber ao

longo do texto, também seria possível ao Município legislar concorrentemente aos Estados e a União, desde que, não se legisle em competência primária.

Portanto, esse conjunto de princípios elencados pela legislação, não pode, e nem deve, estar submetido à “visão limitada” de autonomia apresentada pelos Secretários Municipais de Educação, que a afirmam como razão para a constituição do Sistema Municipal de Ensino, pois a autonomia aí está ligada ao fato de apenas não submeter o Município às determinações do Sistema Estadual de Ensino.

Como se pode perceber, o fator autonomia será balizador das reflexões sobre a descentralização do ensino. Portanto, é fundamental, ter bem claro qual o significado da concepção de autonomia que será utilizada na definição dos rumos da educação municipal. Para tanto, tomar-se-á como referencial o conceito de Formosinho (1986),

*autonomia administrativa* consiste no poder de praticar atos administrativos definitivos, isto é, não dependentes de aprovação superior. Tais atos não são dependentes do controle hierárquico e só são revogáveis por recursos aos tribunais administrativos;

*autonomia financeira* existe quando a pessoa coletiva possui receitas próprias e pode aplicá-las livremente segundo orçamento que livremente elabora;

*autonomia científica* consiste na liberdade institucional de criar os currículos que a organização considere adequados para os cursos que ministra, na liberdade docente dos professores de ensinar os conteúdos que entenderem dentro da sua área disciplinar e na liberdade de investigar tudo isto dentro de certos limites genéricos;

*autonomia pedagógica* consiste na autoridade para criar livremente as estruturas de gestão escolar pedagógica que a organização considere mais adequadas e ser livre na definição das finalidades da escola dentro de certos limites genéricos (FORMOSINHO, 1986, p. 66 apud BOTH, 1997, p. 87) (grifos nossos).

Desta forma, a autonomia pressupõe a capacidade de uma determinada instituição, governo, grupos sociais e afins para estabelecer seus mecanismos de funcionamento e para assumir o processo decisório, do ponto de vista político-

administrativo, pedagógico e financeiro; e a ausência de algum desses elementos descaracteriza seu princípio e objetivo. Portanto, há que se considerar que o pressuposto da autonomia observado pelos Secretários, em nenhum momento, pressupõe o conjunto de elementos indicados, o que expressa de fato, uma concepção precária e limitada de autonomia, que com certeza, interferirá nos rumos da educação municipal, muito provavelmente, negativamente.

#### **3.4.2. Analisando a forma de implementação do Sistema Municipal de Ensino, do Plano Municipal de Educação e do Conselho Municipal de Educação.**

O segundo bloco, além de tomar a gestão democrática e a democratização (também considerada pelos Secretários e Presidentes como sendo o objetivo e um avanço, ambos relativos à implementação do Sistema), terá como elementos de análise a forma pela qual foram constituídos os Sistemas Municipais de Ensino, a participação ocorrida no momento de elaboração do Plano Municipal de Educação e, a organização do Conselho Municipal de Educação.

Como apontamos, a gestão democrática e a democratização, apesar de serem destacadas no primeiro bloco, também será realizada no segundo bloco, em virtude de estarem ligadas diretamente às categorias participação e democratização, que estarão sendo enfatizadas, por serem fundamento essencial da democracia.

Tal sentido implica que a população deva estar efetivamente decidindo os rumos das políticas públicas, entre elas a educacional; esta perspectiva de

participação será relacionada diretamente ao desenvolvimento de práticas que visem o exercício da cidadania e à vivência democrática.

De acordo com 05 Secretários Municipais de Educação, a forma de implementação do Sistema Municipal de Ensino foi ampla e democrática, e apenas 01 afirma não ter discutido a questão da constituição do Sistema, e diz ter realizado uma discussão sobre o Conselho Municipal de Educação; no entanto, o Conselho já estava implantado anteriormente no município, o que indica que houve somente uma rediscussão das funções que deveriam ser modificadas em virtude da constituição do Sistema.

Assim, a maioria deles aponta que a forma de implementação foi ampla e democrática. No entanto, acompanhando a descrição dos procedimentos utilizados pelos próprios Secretários, dessa maioria (05), 03 dizem ter realizado a discussão por representatividade<sup>45</sup> e 02 realmente fizeram uma consulta ampla à comunidade para discutir a questão da implementação. Vejam as falas:

“Nós convidamos professores da Universidade para fazer esse preparo dos nossos Conselheiros, nós fizemos também um trabalho nas regionais, os Presidentes das regionais chamavam a comunidade de forma geral para discussão, para explicação, para orientação de qual era o objetivo de se tornar um Sistema, quais eram as diferenças, quais eram as vantagens” (S1).

“... uma comissão de estudos (03 representantes da Secretaria e 02 professores) que se debruçou, foram mais de um ano de estudos, mais de cinquenta encontros, e lá na frente tem uma questão de como que aconteceu esse processo, então a gente acredita que foi o mais amplo possível, a gente sabe que democracia é discussão, mas a gente sabe também que ela é necessária que aconteça por representatividade, não tem como discutir com todos” (S3)

---

<sup>45</sup> Grupo de pessoas que representam o interesse de um grupo (Dicionário Aurélio). No entanto, a prática vivenciada de representatividade nas definições políticas tem se caracterizado pela não representatividade, ou seja, o representante não consulta o seu representado, e ainda, na maioria desses grupos (comissões) a população, ou no caso do Magistério, os professores, contam com uma representação mínima, na maioria das vezes, apenas para legitimar as decisões tomadas pelo poder público.

A Secretária (S3) afirma que foram realizados 50 encontros (um grande movimento democrático). No entanto, há controvérsias com relação a esta informação. Ao analisar o processo de constituição do Sistema, verifica-se que a Secretaria até o final de 2003, não tinha projeto de lei, que só foi formulado às pressas, para ser encaminhado às escolas, em conjunto com o projeto do Fórum. No entanto, devido ao pouco tempo destinado à análise de duas propostas, os professores escolheram por analisar o projeto do Fórum, como normalmente acontece, visto que a Sessão Plenária se aproximava, e a Secretaria deveria apresentar suas propostas no decorrer da Sessão; contudo, a Secretaria optou pela não participação no evento.

A seguir apresentar-se-á alguns elementos a respeito da trajetória desta Secretaria para realizar os 50 encontros. Ao final do ano letivo de 2003, o projeto da Secretaria ainda não estava pronto, vieram os meses de dezembro de 2003, janeiro e fevereiro de 2004, e nenhuma discussão foi encaminhada, em virtude do recesso e início de ano letivo. Como o projeto de lei de Sistema foi encaminhado à Câmara no dia 17 de junho e o do Conselho no dia 18 de junho de 2004, então, sobraram para a Secretaria os meses de março, abril e maio. A partir destes dados indaga-se: Como foi possível realizar 50 encontros, em 03 meses, com o período letivo em pleno andamento? E, se de fato ocorreram, como foram contabilizados esses encontros? Com que finalidade se divulga que foram realizados tantos encontros, se o objetivo dos mesmos não era o de discutir o projeto e suas implicações?

A partir do quadro apresentado pode-se inferir que, muito provavelmente, a Secretaria esteja utilizando indevidamente o fator representatividade, como um instrumento legitimador das ações que são implementadas pelo governo. E, com isso procurou descaracterizar o Fórum Municipal de Educação, que sempre buscou conduzir as questões da forma mais ampla e democrática possível, com a participação de todos os profissionais em educação do Município e com convite aberto à população para discutir os rumos da educação municipal, sempre em busca dos consensos possíveis, da democratização das decisões, na direção de uma educação de qualidade.

Diferentemente, a Secretária (S1) enfatiza o trabalho com a população por meio dos conselhos regionais e também vai em busca da Universidade para realizar um processo de formação com os Conselheiros, o que provavelmente, possibilite uma compreensão mais aprimorada, do que de fato seria a constituição de um Sistema e ainda assim, busca auxílio em instituições que dêem um suporte maior para a população em geral para fortalecer a atuação e o reconhecimento das atribuições do conselheiro.

Para os Presidentes dos Sindicatos, 02 apontam que ocorreu uma discussão ampla com a comunidade, 01 indica que houve uma discussão com as entidades, mas, isoladamente, 01 se refere a discussão por uma comissão pequena apenas da Secretaria, 02 apontam que não ocorreu nenhuma discussão, ocorreu somente a comunicação aos diretores das escolas.

Assim percebe-se que no segmento dos Sindicatos 02 deles apontam que ocorreu uma ampla discussão, 02 relatam ter ocorrido uma discussão pequena e por comissão. No entanto, é preciso destacar que nesse segmento foram

apontadas também 02 respostas afirmando que não ocorreu discussão, só a comunicação aos diretores. As respostas neste segmento ficaram bem divididas, mas, é preciso salientar que, fundamentalmente, apresentam posicionamentos diferenciados, do ponto de vista dos Secretários Municipais de Educação. atentem aos relatos:

“... nós constituímos dois conselhos regionais antes (de constituir o Sistema), então quer dizer, isso contribuiu para a discussão, e depois com a implementação, a gente constitui Conselhos em todas as regiões da cidade, centro, zona rural, em todas as regiões da cidade a gente constitui conselho, então assim, isso contribuiu para a discussão” (P1)

“A Secretaria propaga que sim, pois realizaram alguns encontros com representantes da comunidade escolar, porém, a avaliação de professores que participaram de tais encontros foi de que em nada contribuíram para esclarecer as dúvidas, muito menos ainda dos pais e alunos que muitas vezes não sabiam nem ao menos o porquê de estarem ali presentes” (P3).

“Não houve discussão. O máximo que aconteceu foi a comunicação aos diretores, em uma reunião, de que estava sendo elaborada uma proposta de sistema municipal de ensino e que seria aprovado ainda naquele ano” (2004) (P4).

Pode-se perceber que na fala do Presidente (P1), ocorreu de fato um movimento em busca da democratização das discussões para se constituir o Sistema, o que, provavelmente, indique uma possibilidade maior de democratização das discussões sobre as políticas públicas nesse Município.

No entanto, é preciso destacar na fala do Presidente (P3), que se refere ao relato de professores que participaram de alguns encontros realizados pela comissão, que estes em nada contribuíram para esclarecer dúvidas e mais, que não se discutia nada referente ao projeto que seria implementado. O que, nos leva



a crer que esteja ocorrendo manipulação da população para legitimar as suas ações.

E a fala do Presidente (P4) é ainda mais elucidativa e preocupante, quanto à questão da constituição do Sistema, pois a arrogância dos que estão no poder é tão grande, que se dão o direito de apenas comunicar o que já foi realizado, e mais, ainda passam a responsabilidade de divulgar as suas ações aos diretores das escolas, representantes eleitos pela comunidade para representá-los, e não apenas para servir de “garotos(as)” de recados.

Sendo assim, pode-se inferir que o processo de implementação dos Sistemas Municipais de Ensino, como foi realizado, aparentemente, se transformam em um grande risco aos Municípios, pois como vimos, em apenas um deles o processo vem se construindo em um ambiente democrático, nos demais, as decisões que ora sofriam influência do governo estadual, e impediam mandos e desmandos, agora ficam, definitivamente, à margem da vontade exclusiva do poder público municipal.

Para contrapor esse “ambiente anti-democrático” sinalizado na análise, a reflexão de Verza (2000) quando discute a globalização traz contribuições para o fortalecimento da sociedade, em busca da participação efetiva nas discussões e decisões sobre os rumos das políticas sociais, principalmente, em nosso caso, a educacional. Para este autor,

A globalização não atinge apenas as relações de poder, a soberania e autonomia dos Estados e das Nações. Condiciona as formas de relações orientadoras do agir das pessoas, interferindo na autonomia, na capacidade e liberdade das pessoas participarem e decidirem em democracia participativa/efetiva. A superação das coações e autoritarismos na família, na escola, no clube, no sindicato, nos partidos, nas mais diferentes associações sociais significa implementar a revolução social,

arrancando do cotidiano existencial das pessoas, mas, ao mesmo tempo, em esforço individual e coletivo das mesmas. A democratização do estado, do poder local, demanda intensa vida democrática nos diversos campos de atuação, constituintes do cotidiano existencial e do mundo da vida (VERZA, 2000, p.152).

Em uma sociedade capitalista como a que vivenciamos, as relações de poder, de dominação predominam, o que é necessário para sua reorganização é constituí-la em outras bases, com a participação ativa de todos os segmentos da sociedade civil organizada. Desta forma, podemos entender que as pessoas fazem política em tempo integral: na família, na escola, no trabalho, na rua, na praça, nos espaços de lazer, nos sindicatos, nos partidos políticos, e não só quando votam. A conquista da liberdade política é insuficiente, ela precisa ser sinônimo de liberdade social, e vivida em todos os espaços constituídos pelas demandas dos cidadãos politicamente organizados.

Viver em sociedade é um compromisso ético/político, e necessita de intensa participação da sociedade civil em todos os espaços possíveis de relações sociais. E, não é somente através do esforço individual que ele se realiza; o mais importante, é que as pessoas consigam se articular, coordenar e desenvolver ações coletivas com vistas às transformações profundas da sociedade vigente.

... o desenvolvimento de uma hegemonia mais emancipatória desde o cotidiano existencial e do mundo da vida, requer se repense e se entendam os sujeitos acerca da construção e coordenação de ações efetivamente mais democráticas nesses espaços sociais, intensificando e alargando o campo democrático, tendo consciência, que se trata de uma trabalhosa conquista histórica, exigente da superação de autoritarismos e resistências a cada instante do agir cotidiano (VERZA, 2000, p.164).

Nesse sentido, os partidos e o Estado não poderiam conduzir, cooptar os movimentos populares. O inverso é que deveria acontecer. Nem o Estado e nem

os partidos podem despolitizar a sociedade, contudo, essa perspectiva permanece presente, somente se os cidadãos não estiverem organizados em fortes movimentos populares, para que o enfrentamento possa ocorrer, e com isso fazer surgir à perspectiva de se controlar o Estado de baixo para cima, tornando-o, aí sim, em uma instância a serviço da democracia e da emancipação ampla da sociedade. Ou seja, “ele precisa ser legítimo, democrático e de serviço público” (VERZA, 2000, p. 166).

Para analisar a participação na elaboração do Plano Municipal de Educação far-se-á a observação de dois fatores: o primeiro é o fato do Município ter ou não um Plano Municipal de Educação, e o segundo ponto a ser analisado é como ocorreu a sua elaboração.

Quanto ao fato dos Municípios terem um Plano Municipal de Educação, todos os Secretários de Educação entrevistados afirmam que o Plano já foi elaborado. No entanto, dos 06 entrevistados, 04 não possuem ainda o Plano Municipal de Educação aprovado por uma lei municipal e 02 municípios já possuem o seu Plano Municipal de Educação aprovado por lei. Observem as falas:

“... a gente deixou praticamente pronto na mão de quem está aí agora e ele pode dar a versão final desse Plano e a partir daí ele tem quatro anos para dar início a execução” (S6).

“... foi um trabalho muito bem feito, e a conclusão, a lei hoje está disponível para a sociedade conhecer e deverá ser encaminhada através de um livro futuramente também para todos terem acesso e conhecimento sobretudo e cobrança para que de fato seja um Plano aplicado na prática” (S5).

A fala do Secretário (S6) indica que houve a elaboração do Plano, mas, no entanto, faltaram alguns detalhes e como a gestão estava se encerrando o Plano não foi enviado a Câmara para ser analisado e aprovado. E a do Secretário (S5) aponta que o Plano já foi aprovado em Lei e que estará sendo encaminhado para a sociedade por meio de um livro.

Para os Presidentes dos Sindicatos, 05 indicam que o Plano Municipal de Educação já foi elaborado, e 01 diz não ter informação objetiva sobre isso; no entanto, acredita que o mesmo já tenha sido elaborado pela Secretaria de Educação.

A maioria do segmento dos Sindicatos (05) afirma que o Plano Municipal de Educação já foi elaborado. No entanto, destes 05, 02 dizem que o Plano já foi elaborado, mas ainda não está aprovado em lei. Vejam os relatos:

“... o Plano Municipal de Educação foi agora neste mês de dezembro (2004) aprovado” (P5).

“... enquanto proposta, agora está em fase de elaboração por uma comissão, de tudo que discutido nas prés, na Conferência, para poder mandar para a Câmara para se transformar em Lei o nosso Plano” (P1).

As falas dos Presidentes evidenciam bem o que foi relatado, anteriormente, pois demonstram que um Plano já foi aprovado em Lei, outro que está em fase final de sistematização por uma comissão.

Porém, é preciso fazer o registro do posicionamento de um dos representantes do Sindicato, que afirma não ter informação objetiva sobre isso.

“... na verdade não tenho informação objetiva sobre isso, nós não temos conhecimento do Plano Municipal de Educação se já foi elaborado e nem por quem” (P2).

Aqui é possível de identificar uma oposição entre os posicionamentos dos Secretários e dos Sindicatos, pois enquanto o Secretário afirma ter elaborado o Plano, o Sindicato aponta em sentido contrário, dizendo que o mesmo não foi elaborado. Tal fato indica que os procedimentos adotados para a discussão do Plano, se é que foram adotados, não são tão democráticos assim.

Quanto à forma de participação na elaboração do Plano Municipal de Educação, os Secretários informam que 02 constituíram uma comissão e realizaram uma Conferência por representatividade, 02 formaram uma comissão e realizaram discussões com os diversos segmentos e aprovaram em uma Conferência, 01 afirma que o trabalho foi realizado por uma comissão, e 01 indica que a elaboração foi realizada pela Secretaria Municipal de Educação. Observem as falas:

“... participação de mais de 100 pessoas em todos esses grupos, além da participação direta dessas pessoas e desses segmentos representativos da sociedade, nós tivemos depois da elaboração dos grupos de trabalho uma discussão aberta a toda a sociedade” (S5).

“A própria Secretaria Municipal de Educação em 2003 fez a sua proposta de Plano Municipal de Educação e ele foi elaborado por exigência da Lei 10.172/2001” (S4).

A fala do Secretário (S5) descreve alguns momentos do processo de participação na elaboração do Plano que contou com discussões em diversos grupos de trabalho por representatividade. No entanto, o relato do Secretário (S4) indica que ainda temos Secretarias de Educação, que encaminham todo o

processo, sem se preocupar com o julgamento que fazem das suas ações, sejam elas autoritárias ou não, e/ou progressistas ou conservadoras.

Na visão dos Presidentes dos Sindicatos 02 municípios constituíram uma comissão e realizaram uma Conferência por representatividade, 02 formaram uma comissão e realizaram discussões com os diversos segmentos e aprovaram em uma Conferência, 01 afirma que foi a Secretaria Municipal de Educação quem elaborou, e 01 não soube responder, o que deixa transparecer que nesse município não ocorreu a discussão para a elaboração do Plano. Atentem aos relatos:

“Desde 1998 o Município vem fazendo essa discussão através do Fórum Municipal de Educação que em sua sessão ordinária, em 2000, teve aprovada sua proposta de PME. Desde então, o Fórum busca a transformação de tal proposta em lei, porém durante a gestão municipal 2001-2004 o PME foi totalmente desconsiderado, bem como todas as ações propostas pelo Fórum Municipal em Defesa da Escola Pública, Gratuita e Universal de ...” (P3).

“... na verdade ele foi elaborado pelo departamento, até com a busca de assessoria e com a equipe de coordenação pedagógica e orientação. Claro que o Conselho teve o papel de posteriormente trazer esse vamos dizer esse feed-back para a sociedade” (P6).

O posicionamento do Presidente (P3) demonstra a luta de um dos Sindicatos em aprovar proposta elaborada democraticamente por meio de um Fórum Municipal e que vem sendo sistematicamente desconsiderada. Já a fala do Presidente (P6) indica a composição de uma comissão da Secretaria, e que o Conselho teve o trabalho de divulgar para a sociedade a sistematização.

O que foi verificado no conjunto das entrevistas é que, em resumo, na maioria (04) dos municípios aconteceram discussões feitas por comissões escolhidas, sendo legitimadas as decisões de tais comissões por meio de eventos

por representatividade com o objetivo de legitimação. Em tais procedimentos, em geral, os participantes muito mais tomaram ciência do que seria implementado, pois já em seguida, ocorria à aprovação de um pré-documento, que passaria por uma comissão de sistematização, o documento só então será encaminhado para a Câmara Municipal, onde pode sofrer modificações, mas ocorre ainda uma última instância, que é a possibilidade de vetos pelo poder executivo.

Verifica-se no conjunto, que a participação nas discussões se mantém, em sua maioria, sendo realizada por comissões pequenas, que, no máximo, organizam processos um pouco mais ampliados para legitimar as decisões da comissão (que possui na maioria das vezes maior representatividade da Secretaria de Educação), ou seja, nem pensar em realmente democratização das discussões, quanto mais, democratização das decisões das políticas públicas educacionais.

Novamente, pode-se perceber que as formas de participação da sociedade nas definições dos rumos educacionais estão longe de serem democráticas, se caracterizando por um “mascaramento” do processo democrático. Para contrapor tal concepção de participação, busca-se elementos em Coutinho (2000, p.49) quando diz que: “... uma das características mais marcantes da modernidade... é precisamente a afirmação e a expansão de uma nova concepção e de novas práticas da cidadania”. Nesse sentido, faz-se necessário salientar aqui que existe uma profunda articulação entre os conceitos de cidadania, participação e democracia.

Tomarei como ponto de partida que democracia é sinônimo de soberania popular. Ou seja: podemos defini-la como a presença efetiva das condições sociais e

institucionais que possibilitam ao conjunto dos cidadãos a participação ativa na formação do governo e, em consequência, no controle da vida social (COUTINHO, 2000, p.50).

E complementando,

Um dos conceitos que melhor expressa essa reabsorção dos bens sociais pelo conjunto dos cidadãos que melhor expressa, portanto, a democracia – é precisamente o conceito de *cidadania*. Cidadania é a capacidade conquistada por alguns indivíduos, ou (no caso de uma democracia efetiva) por todos os indivíduos, de se apropriarem dos bens socialmente criados, de atualizarem todas as potencialidades de realização humana abertas pela vida social em cada contexto *historicamente* determinado (COUTINHO, 2000, p.50).

A cidadania não é dada aos indivíduos, mas sim, é resultado de uma luta permanente, entre dominados e dominantes, implicando assim um processo histórico de longa duração. Portanto, “a ampliação da cidadania termina por se chocar com a lógica do capital”, sendo assim,

Estamos diante de uma linha sinuosa, marcada por avanços e recuos, mas que tem tido até agora, no longo prazo, uma tendência predominante: a da ampliação progressiva das vitórias da economia política do trabalho sobre a economia política do capital (para retomarmos a expressão de Marx), ou seja, a introdução cada vez maior de novas lógicas não mercantis na regulação da vida social. O fato de que essas novas lógicas só possam se consolidar plenamente no quadro de um novo ordenamento social - o socialismo ou o comunismo não impede a comprovação empírica dessa ampliação. Embora políticas neoliberais venham sendo sistematicamente aplicadas há vários anos em todo o mundo, pode-se constatar que ainda permanecem em vigor, sobretudo na Europa, conquistas decisivas do *Welfare State* (COUTINHO, 2000, p.66).

Sendo assim, uma das principais características da modernidade é o seu processo dinâmico e contraditório, sujeito a avanços e recuos, porém, constante, de aprofundamento e universalização da cidadania e da democratização das relações sociais. No entanto, paralelamente a esse processo, ocorre um antagonismo estrutural entre essa universalização da cidadania e a lógica de



funcionamento do modo de produção capitalista, cuja implantação, consolidação e expansão foi característica marcante da modernidade.

Assim, considera Coutinho (2000), que, é preciso propiciar ao homem, as condições necessárias que possibilitem efetivamente o exercício da cidadania plena, liberta das opressões do mercado de bens de capital, que imprimem condições cada vez mais precárias e alienantes de suas formas de produção, e que não conseguiram realizar suas promessas de emancipação, apesar dos inúmeros avanços tecnológicos produzidos por essa sociedade.

Somente pelo exercício da cidadania participativa e democrática, ou seja, pela possibilidade do debate com participação ativa nas decisões, supera-se o sentido meramente formal da cidadania e da democracia. Quando reconhecemos nossos limites, podemos enfrentá-los e tentar superá-los, e é através desta busca incessante que os seres humanos não se sujeitam como homens historicamente marginalizados, ao contrário, se assumem como sujeitos dinâmicos e criadores, ou seja, sujeitos da própria história. Esta é a diferença qualitativa do cidadão, sujeito de desenvolvimento próprio e coletivo, ao qual, “contrapõe-se o cidadão tutelado, conformado e corroído pelo desgaste histórico/social da alienação, servindo, prioritariamente, a interesses subalternos dos dominadores em diferentes campos da vida social” (VERZA, 2000, p.106).

A prática da cidadania implica em participação incessante, aliás, ela é condição para a busca e melhoria da qualidade da própria vida. Fundamentalmente, ela é conquista, não é dádiva, concessão, nem muito menos permissão, ou seja, a cidadania é um processo de exercício contínuo, que pressupõe, a participação.

Pode-se, com as afirmações acima, dizer então que a participação é um processo contínuo de desenvolvimento da consciência crítica que se aprende e se produz no curso da caminhada participativa, e que a tarefa dos educadores é a de aprimorar cada vez mais esse processo.

Não se pode deixar de registrar aqui, que a participação também é motivo de dispositivos legais na LDB nº 9.394/96, no que tange à organização da educação nacional, em seu artigo 12, que determina aos estabelecimentos de ensino, respeitadas as normas comuns e as do seu sistema de ensino, terão a incumbência de: § 6º - articular-se com as famílias e a comunidade.

Nesse sentido, a participação na sociedade remete-nos a explicitar alguns aspectos importantes do que vem a ser participação. Bordenave (1985) define o termo considerando três aspectos: 1) *fazer parte* - sentimento que as pessoas têm de pertencer a um grupo, organização, nação, causa, religião etc; 2) *tomar parte* - ação de construir algo, decidir caminhos, estar presente nas reuniões nos momentos importantes da vida do grupo, da organização, da nação etc.; 3) *ter parte* - sentimento de realização pessoal decorrente do aproveitamento de contribuição individual em benefício do grupo, da organização, da sociedade, da nação.

É esta a direção que deveria estar conduzindo a sociedade na efetivação de mecanismos democráticos de implementação de políticas públicas educacionais, e não o que de fato ocorreu, tanto na forma de implementação de muitos dos Sistemas Municipais de Ensino, quanto no processo de organização dos Planos Municipais de Educação. Sendo assim, pode-se indagar: Afinal, que sentido há em ficar discutindo, incansavelmente, sobre o que fazer e como fazer,

se ao final, verifica-se que as decisões não são consideradas, e as definições reais são tomadas pelos administradores? Tal processo de participação da população tem apenas a finalidade de respaldar a pseudo-democracia efetivada pelos políticos? Isto pode ser considerado “processo democrático”?

Desta forma, há que se concordar com as idéias de Bordenave de que o envolvimento na participação da sociedade na formulação, implantação e avaliação das políticas públicas deva possibilitar aos indivíduos, fazer parte, tomar parte, e ter parte, pois é desse conjunto que decorre o fortalecimento da participação e da vida em sociedade. E, tal participação só tem sentido quando tem como objetivo, a transparência e a democratização do processo, objetivando a extensão do oferecimento de políticas educacionais, que ampliem cada vez mais a qualidade da educação oferecida para a população.

No que diz respeito à organização dos Conselhos Municipais de Educação, cada um apresenta uma estrutura diferenciada, tanto no relato dos Secretários como no dos Presidentes dos Sindicatos, sendo que em nenhum dos municípios existe uma paridade de representatividade entre os segmentos que compõem o Conselho. O que foi confirmado pela análise da legislação dos Conselhos, nos seis Municípios estudados.

O dado mais significativo para análise da composição do conselho Municipal de Educação, é se existe o fator de paridade na representação dos diversos segmentos que o compõem. No entanto, ao analisar as falas dos Secretários e dos Presidentes ficou nítido que a totalidade dos entrevistados, e neste caso, os doze (12), afirmam que não foi levando em consideração o fator paridade. Para exemplificar cita-se uma das falas:

“A composição do Conselho ela não ficou de uma forma considerada paritária, até foi uma das questões que até foi solicitada uma alteração a nível de legislativo, que depois voltou para o executivo, que manteve como a proposta” (S3).

A fala do Secretário (S3) é um dos exemplos mais evidentes, pois o projeto encaminhado pelo executivo, sofreu rara intervenção do legislativo solicitando reorganização entre os segmentos (paridade), no entanto, a proposta foi mantida pelo executivo desconsiderando a orientação do legislativo.

Um dado importante a ser observado é o número de representantes que compõe o Conselho, e como ocorre a indicação desses segmentos que deveriam compor o Conselho, o que para cada município teve um critério diferenciado. Contudo, foi possível identificar quais os segmentos que mais se fazem representar nos Conselhos Municipais de Educação. Todos os Conselhos analisados possuem representação do poder executivo, dado igual, só verificado no segmento dos professores, em 05 deles está presente o segmento dos pais, 03 destinam representação para as instituições de Ensino Superior privadas, e em 02 destes mesmos Municípios também ocorre representação de instituições públicas, 03 possuem representação de instituições particulares de ensino, 03 têm como membro o Secretário Municipal de Educação, 02 possuem representatividade do poder legislativo, 01 destina representação aos alunos e 01 reserva representação para o Sindicato.

O processo de escolha dos conselheiros também é de certa forma impreciso: a maioria (04) propõe a indicação pelo segmento, no entanto, é omissa em descrever como o processo deve ocorrer, e somente 02 definem que o

processo ocorrerá com eleição em Assembléias dos respectivos segmentos. Além, do princípio da paridade ser desconsiderado, como já foi dito anteriormente, na maioria (04) dos Conselhos, a representação mais presente é a do poder executivo, e em 01 deles a maioria dos conselheiros são de instituições privadas de ensino.

O fato de não existir paridade na representação dos segmentos em um Conselho Municipal de Educação já é grave e indica possíveis problemas. Mas, se ainda contar com o agravante de ocorrer a maior representatividade de instituições privadas, isso indica que pode haver a defesa de interesses particulares no interior do Conselho, e ele deve ser constituído com o intuito de democratizar as relações de poder, e, fundamentalmente, atuar em defesa do interesse público na educação municipal.

Outro fator que não pode ser desconsiderado nessa diversidade de representações, e que nos chama atenção, é o fato de metade (03) dos Sistemas possuírem como membro do Conselho Municipal de Educação, órgão normativo, deliberativo, consultivo e fiscalizador, o Secretário Municipal de Educação<sup>46</sup>, que é o gestor do órgão executivo do Sistema, a Secretaria Municipal de Educação. Fica a pergunta, como é possível, o órgão executivo definir e fiscalizar, ao mesmo tempo, as suas próprias ações?

Se, esse é o exemplo de que o poder local pode contribuir para a democratização das relações sociais nos Municípios, pode-se inferir que muito

---

<sup>46</sup> Uma das conclusões de uma pesquisa sobre o Perfil dos Conselhos Municipais de Educação, realizada pela Secretaria de Educação Básica do Ministério da Educação (MEC) feita com base no Sistema de Informações dos Conselhos Municipais de Educação (Sicme), implantado em 2004, revela que mais de 30% dos Conselhos

provavelmente, isso não irá ocorrer, e sim, possivelmente, caminhe-se em direção contrária, pois se quem fiscaliza as decisões é aquele que as elabora e executa, é quase impossível verificar se está ocorrendo lisura/transparência no processo de aplicação das verbas destinadas ao setor educacional, e se de fato as decisões são as que visam o atendimento da real demanda educacional, e não favorecimentos/apadrinhamentos políticos.

Neste sentido, segundo Coutinho (2002) o que tem valor universal é o processo de democratização, desta forma, não seria possível agir de forma a não incentivar tal prática à população.

... o que tem valor universal não são as formas concretas que a democracia adquire em determinados contextos históricos - formas essas sempre modificáveis, sempre renováveis, sempre passíveis de aprofundamento -, mas o que tem valor universal é esse processo de democratização que se expressa, essencialmente, numa crescente socialização da participação política (COUTINHO, 2002, p.17).

Sendo assim, corroborando com as idéias de Coutinho (2002), também se enfatiza que, o que tem sentido de fato é o crescente processo de valorização da contribuição da população em busca de alternativas que possibilitem não só a sua participação, mas que, efetivamente, considere as decisões por ela tomadas e efetive-as. Para tanto, as informações têm que ser disponibilizadas a todos, principalmente, quanto ao financiamento, mas não de forma abstrata, para que as pessoas se sintam inibidas em perguntar, o que significa isso, aquilo, as informações precisam estar disponibilizadas à todos, em uma linguagem acessível, e com tempo hábil para interpretá-las.

---

Municipais de Educação no Brasil têm como Presidente o próprio Secretário de Educação ou uma pessoa indicada pelo prefeito.

No entanto, no transcorrer deste bloco de análise sobre a forma de implementação do Sistema Municipal de Ensino, a participação ocorrida no momento de elaboração do Plano Municipal de Educação e a organização do Conselho Municipal de Educação, foram apontadas inúmeras dificuldades durante o processo de implementação desses mecanismos de gestão democrática, tanto na organização, quanto na participação da sociedade nas definições dos rumos da educação municipal.

Neste sentido, é possível considerar que a ampliação das relações democráticas no interior destes mecanismos têm imbricação com a democratização desta mesma sociedade, pois, as lutas e conflitos que se dão refletem, de certa forma, a complexidade das relações de poder postas na sociedade capitalista. Desta forma,

Tornar a escola mais autônoma é fortalecer o poder de controle e cobrança da sociedade civil, dos deveres que tem o Estado para com a educação pública, possibilitando, deste modo, que a face pública do Estado, ainda que na ordem do capital, se amplie e se dilate. Portanto, buscar a socialização do poder político de fato e não apenas transferir as responsabilidades da gerência da escola pública para a comunidade. (GONÇALVES, 1994, p.72)

Portanto, cabe refletir com cuidado se a política de constituição de Sistemas Municipais de Ensino, estão socializando o poder político? Novamente, recorreremos a Coutinho (2002), para enfatizar que tal socialização da participação está associada à socialização do poder de decidir.



Então, a democratização só se realiza plenamente na medida em que combina a socialização da participação política com a *socialização do poder*, o que significa que *a plena realização da democracia implica a superação da ordem social capitalista*, da apropriação privada não só dos meios de produção, mas também do

poder de Estado, com a conseqüente construção de uma nova ordem social, de uma ordem social socialista. De uma ordem onde não haja apenas a socialização dos meios de produção, mas também a socialização do poder (COUTINHO, 2002, p. 17).

No entanto, de acordo com o mesmo autor, é preciso considerar que, esse processo de crescente democratização, de socialização da política, e o fato de que um número cada vez maior de pessoas participa organizadamente, choca-se com a definição das políticas por um pequeno grupo de pessoas, da classe economicamente dominante ou de pessoas a seu serviço. Portanto, essa relação não será fácil, muito pelo contrário, será marcada por profundas contradições, mas, que fundamentalmente, necessita de perseverança, do conjunto dos cidadãos em busca de uma participação ativa na formação do governo e, em conseqüência, no controle da vida social.

#### **3.4.3. O financiamento da educação municipal e a definição do regime de colaboração.**

O financiamento da educação municipal e a definição do regime de colaboração entre Município, Estado e União formará o terceiro bloco e tem por objetivo verificar qual o nível de participação do Conselho Municipal de Educação nas questões elencadas e se há a preocupação em repartir responsabilidades com os outros entes da federação, ou seja, verificar o grau de compreensão pelos responsáveis, das implicações advindas da constituição dos Sistemas Municipais de Ensino.



O financiamento da Educação municipal foi um dos fatores investigados, buscando identificar se o Conselho Municipal de Educação tinha algum poder de intervenção e elaboração ou controle do orçamento municipal para a educação. Todos os Secretários de Educação entrevistados, dizem que o Conselho não tem a função de atuar na definição do orçamento para a educação.

Assim, a totalidade do segmento dos Secretários (06) afirma que o Conselho não possui a atribuição de definir as verbas que serão destinadas à educação municipal. No entanto, destes 06 Secretários, 01 indica que o Conselho participa indiretamente na elaboração do Plano Municipal de Educação.

“O Conselho Municipal de Educação não estabelece prioridades no orçamento do município em termos de educação... ele não está mexendo com isso, porque o nosso está iniciando, mas essa tem que ser uma função” (S2).

Na fala do Secretário (S2), é possível perceber que mesmo o Conselho não tendo na legislação a atribuição de estabelecer as prioridades no orçamento para a educação, há uma pré-disposição de que futuramente ele tenha tal atribuição.

No entanto, é necessário destacar que uma das falas, apesar de anunciar que o Conselho não estabelece prioridades para a educação, indica que o mesmo participa desse processo por meio da discussão do Plano Municipal de Educação.

“Na verdade o Conselho Municipal de Educação não tem a função de deliberar sobre essas questões diretamente, no entanto está envolvido também sobre essas questões nesse sentido, nas deliberações que faz na forma dos atendimentos que são encaminhados através de deliberações que emanam das discussões do Conselho e, sobretudo na discussão da elaboração do Plano Municipal de Educação, aí sim o Conselho Municipal de Educação atua diretamente” (S5).

O relato do Secretário (S5) também nos orienta quanto a outras possibilidades de intervenção do Conselho no orçamento da educação, pois em seus atendimentos e deliberações indica, por exemplo, em que local serão realizadas ampliação e construção de escolas, e novamente, no Plano Municipal de Educação, aí sim, segunda ela, mais diretamente.

De acordo com o segmento dos Presidentes dos Sindicatos, a maioria (04) indica que o Conselho não tem atribuição de definir o orçamento da educação municipal. Contudo, destes 04 Presidentes, 01 indica que o Conselho participa indiretamente na elaboração do Plano Municipal de Educação, 01 indica que o Conselho possui sim o papel de definição do orçamento da educação e 01 não soube responder.

“O Conselho Municipal ele não estabelece, ele não lida especificamente com o Financiamento do Município, ele através de suas discussões digamos para o orçamento do Plano Municipal de Educação tem muito a ver com a questão do orçamento” (P5).

No entanto, temos no segmento do Sindicato 02 outros posicionamentos que merecem destaque: o primeiro por afirmar que o Conselho tem a função de estabelecer prioridades para o financiamento da educação municipal, e o segundo por alegar não ter conhecimento, devido ao fato de não participar das atividades do Conselho. Acompanhem os relatos:

“O Conselho tem essa prerrogativa de estabelecer as prioridades na questão educacional, até porque aqui a nossa cidade, o nosso município é economicamente agrícola, então a idéia de se fazer uma política pedagógica no interior do Estado diferenciada da questão urbana para tentar ir criando essa questão hoje que muito se discute de desenvolvimento sustentável” (P6).

“... não saberia responder por não acompanhar as atividades e definições do Conselho, no entanto se o faz, não divulga e nem consulta os profissionais da educação” (P4).

A fala do Presidente (P6), parece ser contraditória, ao afirmar que o Conselho estabelece prioridades na questão educacional, no entanto, provavelmente, isso se deva ao fato de acompanhar as discussões do Conselho e, evidentemente, se discute a questão o financiamento das ações que são previstas nas discussões com os conselheiros, contudo isso não quer dizer que o Conselho tenha a atribuição e nem que de fato defina prioridades, pois a legislação analisada é omissa quanto a essa questão.

E, o fato do Presidente (P4) não saber responder, se deve, muito provavelmente, ao fato de não fazer parte do Conselho, e também, de que o Conselho não tem sido muito pródigo em divulgar as suas ações.

Pode-se verificar ao longo das entrevistas que apesar dos municípios implementarem o seu Sistema Municipal de Ensino e colocarem o seu órgão normativo, deliberativo, consultivo e fiscal, o Conselho Municipal de Educação, para funcionar, os mesmos não estabelecem, de acordo com os Secretários e Presidentes dos Sindicatos, a atribuição para esse órgão da definição de como vai ser organizado o orçamento da educação municipal, ou seja, os recursos continuam centralizados no administrador de cada um desses Municípios.

Desta forma, pode-se concluir que há uma grande possibilidade que o Conselho, de fato, não tenha influência nas decisões educacionais, visto que não tem competência para priorizar a destinação de verbas de acordo com suas metas

e objetivos para a educação do Município. Sendo assim, fica a pergunta: Com que finalidade ele teria sido constituído?

E mais, de que adiantam as discussões a respeito da educação municipal, a aprovação de Planos Municipais de Educação, se quem acaba definindo para onde serão destinados os recursos no final de tudo é o administrador, no caso o Secretário Municipal de Educação? Sem contar que, em muitos casos, quem de fato faz o orçamento da educação, é a Secretaria de Administração, devido ao fato, dos Secretários de Educação não estarem qualificados para tanto.

Ao ser abordada a questão do Regime de Colaboração entre Município, Estado e União, 03 Secretários de Educação afirmaram que não ficou estabelecido como ele ocorrerá, 02 indicam que foi estabelecido entre o Município e o Estado, mas desses 02, 01 descreve como ele foi organizado, e 01 diz ter ocorrido uma parceria sem nenhum problema, e 01 apresenta que a organização do regime de colaboração “ficou meio capenga”, deixou a desejar.

Para o segmento dos Secretários a maioria (03) afirma que não ficou estabelecido como aconteceria o regime de colaboração entre o Município e o Estado. E, se levarmos em consideração que 01 ficou “meio capenga”, e que 01 diz não ter ocorrido nenhum problema, pode-se inferir que, esse número estabelecido como maioria sobe para 05, pois somente 01 afirma que ficou estabelecido e descreve como ficou organizado. Deste modo, são feitas falas nas entrevistas que indicam ou a inexistência, ou os limites ao regime de colaboração, no caso entre o Estado e os Municípios. Eis as falas:

“O Regime de Colaboração entre o Município e o Estado não está organizado, até porque eu desconheço que tenha uma orientação mais específica, uma normativa que norteie esse regime de colaboração, não acredito que exista, a lei prevê, a LDB prevê, mas não existe uma regulamentação. O município acata e segue determinações do Conselho Estadual de Educação, leis federais referentes à educação” (S4).

“O Regime de Colaboração entre Estado e o Município ficou “meio capenga”... não se alterou muito do que já vinha sendo feito, na verdade ficou carente na questão da educação indígena, pois o Estado deveria assumir, mas não houve vontade política, então tem o real, o ideal e o possível, e nem sempre o possível é o ideal” (S6).

Para melhor ilustrar a descrição de como ficou organizado o regime de colaboração em um dos municípios, não foi possível transcrever uma citação literal, devido às inúmeras informações contidas. Para tanto optamos por descrever sinteticamente algumas informações que retratam este regime no Município. Vejam:

- a) estadualização da 5ª a 8ª séries e municipalização de toda a 1ª a 4ª séries;
- b) as escolas que só têm 1ª a 4ª série vão passar o prédio para o município;
- c) na região do Instituto de Educação, não havia escola de 1ª a 4ª série, foi solicitado espaço para fazer um Instituto compartilhado, conseguimos sete salas para a 1ª a 4ª série municipal;
- d) o município, a partir de outubro (2004), quando foi fechado o convênio, assumiu as verbas do FUNDEF de duas mil duzentos cinquenta crianças para reformar as escolas que estavam caindo aos pedaços (informações obtidas a partir da entrevista (S2).

No entanto, é necessário observar que em nenhum momento da fala dos Secretários, a União foi destacada como um dos entes da federação a fazer parte do Regime de Colaboração que deveria ser organizado; a referência ocorre somente em relação ao Município e ao Estado.

Tal postura, provavelmente, é adotada pela dificuldade enfrentada pelos Municípios, em negociar o regime de colaboração, com o ente mais próximo, o

Estado. Sendo assim, ocorre um abandono das negociações dos Municípios, para com a União, pois, para que houvesse uma possibilidade real disto acontecer, seria necessária a regulamentação do Regime de Colaboração, que a União insiste em não efetivar.

Para o segmento dos Sindicatos, a maioria das respostas (04) será enquadrada na afirmação de que o regime de colaboração não ficou estabelecido, 01 por dizer que isso não chegou ao conhecimento do público, 01 por afirmar que essa foi uma questão administrativa e não sabe precisar se ocorreu, 01 por fazer menção que foram estabelecidos princípios gerais na lei, e 01 por não saber responder, o que provavelmente indica que não foi estabelecido. E, somente 02 indicam que ficou determinado como ocorreria o Regime de Colaboração, no entanto, destes 02 Presidentes, 01 diz que o regime foi harmonioso, e outro aponta que ele foi determinado na própria lei, mas, nenhum dos dois descreveu como o regime de colaboração ficou organizado. Vejam as falas:

“... não chegou a conhecimento do público de que forma isso ocorreu” (P2).

“... foi uma questão assim..., bem mais administrativa que acaba o próprio departamento lidando mais com isso, então eu não sei se precisar com maiores detalhes” (P6).

“... já era do conhecimento do Conselho Estadual de Educação que o Município ... estava discutindo a criação de seu Sistema então o Conselho Estadual acompanhou essa organização, essa discussão que se fez a nível de município após estar então até digamos legitimado a nível de leis, regulamentado em si, criado o Sistema e o Conselho, a Secretaria de Educação juntamente com a Presidente do Conselho foi até o Conselho Estadual de Educação levando toda a documentação encaminhou também na esfera da União, do Conselho Nacional e fizeram um encontro onde tiveram a oportunidade de estar expondo todo esse Conselho e a necessidade de existir lógico por força de lei, as normas, que tipo de regime de colaboração vai se criar em relação ao Município e Estado” (P5).

Os relatos dos Presidentes (P2 e P4) indicam que de fato se ocorreu a organização do Regime de Colaboração, isso foi acertado entre a Secretaria e o Estado, mas retomando a fala dos Secretários, apenas 02 disseram ter organizado e somente 01 deles foi capaz de descrevê-lo. Talvez, a isso se deva o fato, da alienação dos Sindicatos em relação à questão fundamental no processo de constituição do Sistema Municipal de Ensino.

Apesar do Presidente (P5) ser o único a afirmar que o Regime de Colaboração estava previsto na lei, e também, a fazer menção ao aspecto de que a União também deveria estabelecer o seu papel no Regime de Colaboração que estaria ocorrendo, é perceptível, no decorrer de sua fala, o mesmo afirma que vai se criar, ou seja, ainda não está definido.

No decorrer da exposição ficou explícito que cabe ao município como ente da federação, ter a responsabilidade de constituir o Sistema de Ensino, no entanto, cabe ainda a ele, a decisão por uma das três possibilidades previstas na LDB e definir junto ao Estado e à União como será regulamentado o Regime de Colaboração.

O Regime de Colaboração não é novidade, ele é previsto na Constituição Federal em seu artigo 23 que enumera as competências comuns da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, em seu parágrafo único: “Lei complementar fixará normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional”; no artigo 211: “A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino”; nos artigos 5º § 1º, 8º, 9º inciso IV, 10 inciso II, 11 e 74 da LDB nº

9.394/96; em diversos trechos da Lei nº 10.172/01, que institui o Plano Nacional de Educação, mas destacamos o artigo 5º que aprova a lei “Os planos plurianuais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios serão elaborados de modo a dar suporte às metas constantes do Plano Nacional de Educação e dos respectivos planos decenais”, pois submete a elaboração do orçamento de todos os entes da federação ao cumprimento das metas do Plano. Porém, apesar de todo esse respaldo legal, o Regime de Colaboração entre União, Estados e municípios ainda não foi regulamentado.

E, a espera por essa regulamentação por parte da União parece ser longa, visto que desde a aprovação da LDB nº 9.394/96, até o presente momento histórico, isso não ocorreu, provavelmente, em virtude dos fatos relatados em nossa exposição de que a União vem ao longo da história educacional de nosso país opta pela desresponsabilização e descompromisso como o Ensino Fundamental, deixando tal responsabilidade aos Estados e progressivamente, aos Municípios.

No entanto, é importante frisar que ao criar seu órgão normativo e executivo por lei e manter o que está disposto nas suas atribuições no artigo 11 e na sua organização no artigo 18 da Lei 9394/96, o município se apresenta como entidade política autônoma e integrante do sistema federativo brasileiro, no âmbito da educação.

Ao procuramos informações sobre o processo de constituição dos Sistema Municipais de Ensino, nos deparamos com uma indicação do Conselho Estadual de São Paulo que ilustra bem o fato dos Municípios não realizarem uma das opções elencadas na LDB:



Neste sentido, torna-se oportuna à manifestação deste Conselho, á luz das considerações desenvolvidas, que este órgão considera integrados ao sistema estadual de ensino somente os municípios que oficialmente estabeleceram formas de colaboração, cooperação com o Estado de São Paulo, através da Secretaria Estadual de Educação. Os demais municípios, entende este Colegiado, que se encontram utilizando de sua autonomia plena, auto-organização na condição de pessoa jurídico-política de direito público interno, integrante da Federação, status que lhe é conferido pela Lei Maior (Indicação CEB-CEE-SP, N° 20/2002, aprovada em 22-05-2002).

Neste sentido, ressalta-se a importância por parte do Município de realizar a sua opção conforme o artigo 11, parágrafo único que diz: “Os Municípios poderão optar, ainda, por se integrar ao sistema estadual de ensino com ele um sistema único de educação básica”. Porém, tais possibilidades, devem contar com a concordância do sistema estadual, implicando uma ação conjugada, não sendo uma decisão unilateral de qualquer das partes.

Pode-se verificar que, para a maioria, tanto dos Secretários, quanto dos Presidentes dos Sindicatos, parece haver um desconhecimento, do que significa, e de qual a real importância em se estabelecer o Regime de Colaboração entre o Município, o Estado e a União, no momento de sua definição por uma das 03 possibilidades elencadas pela LDB para constituir o seu sistema de ensino, pois isto pode significar, ou uma ruptura com a longa história de desresponsabilização, principalmente da União, que demonstramos no decorrer do trabalho, ou o agravamento de tal situação.

#### **3.4.4. A UNDIME-PR e o documento do PRASEM: Qual a importância de seu papel na constituição dos Sistemas Municipais de Ensino no Paraná.**

O Programa de Apoio aos Secretários Municipais de Educação (PRASEM), do governo federal, elaborado no governo Fernando Henrique Cardoso, e iniciado em 1997, no Nordeste, destaca-se como incentivador dos Sistemas Municipais de Ensino e dos Planos Municipais de Educação, e visa subsidiar os Municípios na organização da educação, basicamente em todos os sentidos, da administração da rede ao Sistema Municipal de Ensino, passando pelos aspectos da gestão da educação, formação de professores, avaliação de desempenho, financiamento, planejamento, plano de carreira, gestão de recursos materiais e também, a Lei de responsabilidade fiscal, entre outros.

Ao realizar uma análise do documento do PRASEM, Santos (2004) ressalta o aspecto de que tal documento foi elaborado em um governo conservador.

Seria importante lembrar que o PRASEM foi gestado num governo conservador, dessa maneira suas propostas apesar de assumirem uma aparência democrática exigem que se reconheça e posicione-se diante das diferentes formas de conceber a descentralização que tentam tornar-se hegemônicas no espaço municipal. Uma decorrente das reformas educacionais impostas pelos organismos internacionais que tendem a se expressar nas orientações oficiais (descentralização administrativa - autoritária) e outra gerada na e pela organização da sociedade civil (descentralização de poder - democrática) (SANTOS, 2004, p.94)

A fala do representante da UNDIME abaixo descreve que o material do PRASEM é direcionado a capacitar os dirigentes municipais, e relaciona-o ao fato de ser um material que dará apoio ao processo de descentralização e municipalização.

“Esse material surgiu quando surgiu a descentralização, a municipalização, ele surgiu pra capacitar os dirigentes municipais de educação, então o grupo que o MEC preparou pra isso, o material ele atende toda a gestão pedagógica, gestão financeira, administrativa e ele projeta pra autonomia do município, autonomia das políticas públicas da educação municipal” (U).

O documento do PRASEM instrumentaliza os Municípios, mas seu principal objetivo é efetivar políticas organizadas pelo Banco Mundial e outros organismos internacionais que são adotadas pelo governo brasileiro, e que visam descentralizar o ensino, ou seja, passar a responsabilidade pelo Ensino Fundamental cada vez mais para os Municípios.

E ainda, o representante da UNDIME diz que o documento do PRASEM vem estimulando e instrumentalizando os Municípios em geral, não só no Paraná, a constituírem os seus Sistemas Municipais de Ensino e os Conselhos Municipais de Educação. Veja a fala:

“Bom, com esse trabalho do PRASEM criaram-se vários Conselhos municipais de educação, eu não tenho o numero porque a gente nunca consegue atingir de fato todos os municípios” (U).

Para Santos (2004) o documento do PRASEM apresenta um conjunto de orientações que respondem a uma concepção neoliberal de educação.

Mesmo citando em sua fundamentação teórica, autores de linha de pensamento crítico, o conjunto das orientações revela a concepção neoliberal da orientação dada pelo Ministério da Educação e Cultura, no governo Fernando Henrique Cardoso, aos Secretários Municipais de Educação dos diferentes municípios brasileiros, resta constatar que, como está organizado, o "senhor mercado" quer tão somente que sejam formados os denominados "deficientes cívicos" (SANTOS, 1999) com uma formação pragmática voltada apenas para o trabalho, no sentido estrito, deixando de lado a essencial formação para uma vida plena (SANTOS, 2004, p.115)

Nesse sentido, a concepção neoliberal que permeia o documento do PRASEM, pode-se dizer, não tem compromisso com a democratização das relações sociais, e, portanto, os mecanismos por ele disseminados, como o Sistema Municipal de Ensino, muito provavelmente seja mais uma estratégia dos governos para aprofundar a desresponsabilização da União e dos Estados para com o Ensino Fundamental, pois como vimos até o momento, o governo vem cada vez mais responsabilizando o Município para com esse nível de ensino.

Mais recentemente, no governo Luiz Inácio Lula da Silva, são desenvolvidas ações, de acordo com informativo da Secretaria de Educação Básica, “... com o propósito de democratizar a gestão e incentivar a participação da sociedade na vida da escola”. Para tanto são desenvolvidos vários Programas: Programa Nacional de Capacitação de Conselheiros Municipais de Educação (Pró-Conselho), Programa Nacional de Capacitação de Conselheiros Escolares, Programa Escola de Gestores de Educação Básica e, novamente, reaparece o *Programa de Apoio aos Dirigentes Municipais de Educação* (PRASEM).

O documento do PRASEM que se apresenta na atual gestão é basicamente o mesmo, a pergunta que fica é: Será que agora, em um governo democrático popular ele vai se travestir em um documento que viabilize, segundo Santos (2004) a “... organização da sociedade civil” e, conseqüentemente, a “descentralização de poder – democrática”?

Ao realizar entrevista com a dirigente da UNDIME, foi detectado que o documento do PRASEM também é utilizado pela UNDIME-Pr para desenvolver ações junto aos governos municipais.

De acordo com a Direção da UNDIME, “... esse material surgiu para capacitar os dirigentes municipais de educação”, e apesar de ter destinação para o Norte e Nordeste, o documento tem circulação nacional, e a UNDIME-Pr já realizou 02 cursos com o material do Programa, que inclusive, foi distribuído para todos os Municípios do Estado do Paraná. Estes cursos têm discutido, especificamente, a questão da elaboração do Plano Municipal de Educação dada a sua exigência legal.

Cabe destacar que durante a entrevista realizada com o dirigente da UNDIME, a respeito da existência de uma política para a implementação dos Sistemas Municipais de Ensino, foi afirmado que: “A UNDIME tem uma política e utiliza o material do PRASEM, e é através do Plano Municipal de Educação que se pretende instituir os Conselhos Municipais de Educação e os Sistemas Municipais de Ensino em todo o Paraná” (U).

Tal afirmação é reforçada pelo documento oficial da UNDIME que descreve o seu Plano de ação 2003/2005. No entanto, destacaremos apenas 03 ações previstas:

### **QUADRO 13 - Plano de ação da Undime 2003/2005**

<b>Ação</b>	<b>Produto</b>	<b>Prazo</b>	<b>Responsável (eis)</b>
Promover o debate sobre a implantação dos Sistemas Municipais com a colaboração da Uncme.	Sistemas Municipais de Educação implantados.	maio/2003 a abril/2005.	Undime nacional e estaduais.
Elaborar, democraticamente os Planos de Educação.	PME elaborados com a participação dos representantes da sociedade.	dezembro/2003.	Undime nacional, estaduais e secretarias municipais de educação.
Definir, com o Consed, a participação das Undime estaduais na elaboração dos Planos Estaduais de Educação.	Plano Estadual de Educação elaborado com participação da Undime estadual.	dezembro/2003.	Undime nacional e estaduais.

No decorrer da entrevista com o dirigente da UNDIME, a questão da autonomia municipal aparece como elemento chave para o convencimento dos Secretários Municipais de Educação para a implementação do Sistema Municipal de Ensino. Eis a fala:

“... eu tenho que passar para os secretários para eles não terem medo, eu digo olha não existe no mundo um país que tenha uma constituição que tenha dado tanta autonomia como pra nós, pro Brasil, e as pessoas por insegurança não usam, porque com a autonomia vem também um peso muito maior de responsabilidade” (U).

Tal fala revela a dificuldade encontrada pela entidade para o convencimento dos Secretários em estarem implementando tal política, muito provavelmente, pelo fato de que há um descompromisso permanente com a educação da maioria da população, na qual o Município vem assumindo cada vez mais a responsabilidade. Outra provável indicação para tal reação pode ser derivada da experiência antiga e negativa da municipalização no Paraná. E, também, pelo fato de ser uma política recente no Estado do Paraná, o que dificulta o seu convencimento para a implementação.

A representante da UNDIME também explicita uma certa visão ingênua no que diz respeito à implementação das políticas públicas educacionais, pois diz não possuir uma visão tendenciosa e acreditar plenamente na descentralização. Acompanhe as falas:

“... o trabalho se você pudesse ter alguém pra fazer isso de município por município e também sem uma visão tendenciosa, porque eu não tenho, eu vou assim pela educação, eu não tenho a visão só do Sindicato nem só do

administrador, porque eu acho que isso é muito importante, tem que ter um ponto de equilíbrio, o que é certo, o que a lei diz e também o que nós precisamos avançar na lei, porque a lei não tá pra engessar porque não vem atender” (U).

“... mas só de pensar que sem Sistema, sem Conselho, o quanto os municípios avançaram que tiveram que se superar pra atender as necessidades você vê o grande avanço e eu diferente do que pensava 10, 15 anos atrás, acredito plenamente na descentralização de tudo, o município tem que ser o gestor, não só da educação, da saúde, das ações sociais” (U).

Tal compreensão da política pública educacional é de base idealista, o que de fato pouco contribui para que a educação municipal avance; é preciso ter a percepção real dos fatores que interferem para o bom andamento da educação no Município, para se por a buscar elementos que interfiram na democratização das relações sociais e de poder. E, a nossa história educacional tem se mostrado perversa no que diz respeito ao comprometimento da União com a educação da maioria da população, o que indica que as ações propostas pela legislação provavelmente caminhem na direção de cada vez mais responsabilizar o Município.

É necessário salientar que segundo a direção da UNDIME, diversos municípios do Estado do Paraná, nas mais diversas regiões, vêm realizando discussões sobre a implementação dos Sistemas Municipais de Ensino e dos Conselhos Municipais de Educação. No entanto, somente os Municípios de Araucária, Chopinzinho, Londrina, Ponta Grossa, São José dos Pinhais e Toledo constituíram os seus sistemas próprios até o presente momento (agosto,2005).

Porém, o dado informado anteriormente de que no Paraná, 49 municípios constituíram os Conselhos Municipais de Educação, sem a implementação do Sistema de Ensino, reforça a afirmação da dirigente de que tal discussão vem de

fato ocorrendo e mais, que os Municípios do Paraná que estão implementando os Conselhos, na sua maioria, têm optado por não implementar o Sistema Municipal de Ensino, pelo menos por enquanto.

Neste capítulo se buscou tratar sobre a questão da municipalização do ensino no Estado do Paraná e suas implicações no processo de efetivação dos Sistemas Municipais de Ensino. As considerações realizadas no decorrer deste trabalho procuraram apontar que a descentralização do ensino, pela via da municipalização representa uma estratégia de descompromisso do poder público federal e estadual para com o Ensino Fundamental, principalmente nas séries iniciais e a transferência das responsabilidades com o custeio para os municípios, frente à crescente precarização das condições de financiamento.

Ao concluirmos este capítulo foi possível identificar várias razões para a constituição do Sistema Municipal de Ensino, sendo destacadas: a legislação; a questão dos ciclos de aprendizagem; a aprovação de leis de natureza pedagógica (que por analogia, relaciona-se aos ciclos de aprendizagem); a gestão democrática que também se aproxima de democratização; e a autonomia. No entanto, constatou-se que todas as razões citadas caminham de uma forma ou de outra, em uma mesma direção, a “autonomia” para o Município realizar o desatrelamento do Sistema Estadual de Ensino.

De acordo com o que foi analisado é possível afirmar que a concepção de autonomia adotada, principalmente, pelos Secretários Municipais de Educação, sem dúvida nenhuma, é muito “pobre”, pois limita-se apenas ao desatrelamento do Sistema Estadual, sem medir as conseqüências de tal ação para o Município. No entanto, se alertou para a grande possibilidade dos Municípios serem



abandonados na sua escolha pelos demais entes da federação, o Estado e a União, pois, como vimos em nosso trabalho, essa vem sendo a principal característica do sistema educacional brasileiro.

Portanto, há que se considerar que o pressuposto da autonomia observado pelos Secretários, em nenhum momento, abrange um conjunto de elementos mínimos necessários para que de fato se tente exercê-la: o político-administrativo, o pedagógico e o financeiro. O que indica uma concepção precária e limitada de autonomia, que, muito provavelmente, interferirá negativamente nos rumos da educação municipal e, especificamente, na qualidade de sua oferta.

Pode-se inferir também, ao analisar-se a forma de implementação do Sistema Municipal de Ensino, a participação ocorrida no momento de elaboração do Plano Municipal de Educação e a organização do Conselho Municipal de Educação, que o processo, no conjunto, foi marcado por inúmeras dificuldades na implementação dos mecanismos de gestão democrática, tanto na organização, quanto na participação da sociedade nas definições dos rumos da educação municipal.

As discussões foram realizadas, em sua maioria, por comissões pequenas, que, no máximo, organizaram processos um pouco mais ampliados para legitimar as decisões da comissão (que possuía na maioria das vezes maior representatividade da Secretaria de Educação), ou seja, a pesquisa possibilitou verificar que o processo não parece contribuir para a disseminação de um ambiente democrático, em que realmente esteja ocorrendo não só a democratização das discussões, mas, também a democratização das decisões

acerca das políticas públicas educacionais. Por outro lado, não é possível deixar de considerar que em um desses municípios, isto parece estar acontecendo.

Pôde-se verificar, ao longo das entrevistas realizadas, que apesar dos municípios implementarem o seu Sistema Municipal de Ensino e instituírem o Conselho Municipal de Educação, (órgão normativo, deliberativo, consultivo e fiscal), para funcionar, os mesmos não estabelecem, de acordo com os Secretários e Presidentes dos Sindicatos, a atribuição para o órgão em definir como vai ser organizado o orçamento da educação municipal, ou seja, os recursos continuam centralizados no administrador de cada um desses Municípios.

Verificou-se também, que, para a maioria, tanto dos Secretários, quanto dos Presidentes dos Sindicatos, parece haver um desconhecimento, do que significa, e de qual a real importância em se estabelecer o Regime de Colaboração entre o Município, o Estado e a União no momento da definição por uma das 03 possibilidades elencadas pela LDB para constituir o seu sistema de ensino, pois isto pode significar, ou uma ruptura com a longa história de desresponsabilização, principalmente da União, que demonstramos no decorrer do trabalho, ou o agravamento de tal situação.

Cabe também destacar que a entrevista realizada com a dirigente da UNDIME-Pr revelou que a entidade tem uma política para a implementação dos Sistemas Municipais de Ensino, e que a mesma vem utilizando o material do PRASEM, inclusive com distribuição do referido material para todos os Municípios paranaenses. E, é por meio das discussões referentes ao Plano Municipal de Educação que se pretende instituir os Conselhos Municipais de Educação e os Sistemas Municipais de Ensino em todo o Paraná.

E, também, que o PRASEM, Programa implementado no governo Fernando Henrique Cardoso que agora tem continuidade no governo Luiz Inácio Lula da Silva, tinha a finalidade de fato de encaminhar, fortalecer a direção de que todos os Municípios deveriam constituir os Sistemas. Ele é um estimulador, reforçador do processo de municipalização.

Para concluir, retomar-se-ão três condições postas por Coutinho (1994, p. 25-26) para que um sistema educacional possa ser chamado de democrático: a educação tem de se tornar efetivamente um direito universal. A democracia não é apenas socialização da economia e da política, mas é também socialização efetiva do conhecimento; deve assegurar o pluralismo em seu interior, ou seja, a plena liberdade de expressão para todos os pontos de vista existentes na sociedade; e por último, quando, mesmo sendo de propriedade estatal, não é gerido autoritariamente, de cima para baixo e de fora para dentro, mas encontra formas eficientes de autogestão pelos seus próprios atores e usuários diretos.

O que explica a ocorrência dos Sistemas Municipais de Ensino, não apenas aqui, mas de modo geral, é uma tendência de desresponsabilização, essa é a grande explicação, e, infelizmente, não é a autonomia, não é a democratização, mas sim, se constitui na continuidade do processo de desresponsabilização.

Portanto, em última análise, a grande determinação, é a expressão da forma como o Ensino Fundamental foi organizado no Brasil, ou seja, da continuidade da desresponsabilização com a educação constitucionalmente obrigatória, o Ensino Fundamental, para toda a população.

## **Considerações finais**

O presente estudo buscou investigar as razões e determinações que levaram alguns municípios do Estado do Paraná a instituírem Sistemas Municipais de Ensino. Com a intenção de melhor compreender como ocorreu este processo nos municípios que compuseram a investigação (Araucária, Chopinzinho, Londrina, Ponta Grossa, São José dos Pinhais e Toledo), procurou-se primeiramente resgatar na história da educação brasileira as origens da idéia de sistema. Neste sentido, foi considerada a relação entre a criação dos “Sistemas” Municipais, com o processo de descentralização do ensino, que, como se procurou afirmar nesse trabalho, tem se caracterizado historicamente pela desresponsabilização e descompromisso do governo federal em relação ao financiamento da educação da maioria da população.

Como foi possível observar pelos dados coletados, ao longo da história educacional da oferta de educação pública no Brasil, o número de atendimento às matrículas vai crescendo lentamente, o que ocorre também com a estrutura para seu atendimento. Um dos fatores, talvez o principal, com relação ao crescimento da estrutura foi à aprovação do Fundo Nacional do Ensino Primário (FNEP), em 1942, porém ele só começou a vigorar em 1945. É interessante observar neste processo que em 1946 o número de prédios escolares era de 77.000 e, em 1964, passa a ser de 107.411. Em 1961 aprova-se a primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, a Lei nº 4.024 e ocorre a constituição dos Conselhos Estaduais de Educação. E, em 1965, o número de matrículas atingia 10.695.391, na década, o maior crescimento anual médio do país.

Também importa ressaltar que a estrutura educacional brasileira se fortaleceu aos poucos, gradativamente, e após a aprovação da reforma educacional de 1º e 2º graus, com a Lei 5.692, em 1971, que ampliou o ensino de 1º grau para 08 anos, inicia-se também o fortalecimento da idéia de “descentralização” do ensino com a possibilidade de constituição dos Conselhos Municipais de Educação e a previsão de passagem de encargos e serviços para a responsabilidade municipal.

Com o crescimento gradativo do número de matrículas, ao final da década de 1980, atinge-se um total de 22.616.469 no ensino primário, no entanto, a população também cresce e o percentual de atendimento durante toda essa década gira em torno de 82%. Em 1988, é aprovada uma nova Constituição que fortalece os Municípios, pois eles passam a ser reconhecidos como entes da federação. E, a partir dos anos 1990, verifica-se um declínio do número de matrículas do ensino de 1º grau no sistema estadual e um crescimento no número de matrículas no 1º grau para a rede municipal; isso ocorre nacionalmente, e, no Estado do Paraná, não foi diferente.

O fenômeno que apontamos da redução de matrículas para o sistema estadual e o aumento das matrículas para a rede municipal de ensino é o que chamamos de descentralização do ensino pela via da municipalização do ensino de 1ª a 4ª série. Tal movimento ganha força a partir da aprovação, em 1996, da LDB nº 9.394 e da Lei nº 9.424 (FUNDEF).

Estes fatos colaboraram para incentivar o processo de municipalização, que se ampliará em todo território nacional, porém com especificidades para cada região. Os dados relativos ao Estado do Paraná demonstram que, em 2005,

existem 399 Municípios, e destes, 390 já assinaram convênio/parceria com governo estadual e fizeram à municipalização do atendimento de 1ª a 4ª séries, ou seja, 97,7% já estão municipalizados.

No entanto, cabe ressaltar que o Estado do Paraná tem uma particularidade em relação ao restante do país: em 1994, a municipalização do ensino de 1ª a 4ª séries já alcançava 99% dos Municípios, esse dado só diminuiu devido ao aumento do número de Municípios no Estado. Portanto, pode-se inferir que o processo de municipalização no Estado do Paraná não é decorrente da LDB e da Lei do FUNDEF, e sim de uma política implementada pelo governo estadual que começou na década de 1950, se acelerou durante a gestão do governador Álvaro Dias e confirmada pelo governador Roberto Requião, entre os anos de 1990 a 1994.

Após este trabalho de pesquisa ter realizado uma breve retomada histórica da descentralização do ensino em nosso país, procurou-se na continuidade da investigação, verificar as razões e determinações que orientaram os municípios paranaenses a implementarem os seus Sistemas Municipais de Ensino a partir de 2001. Para tanto, recorreu-se à fundamentação teórica que possibilitasse a análise dos diferentes aspectos a serem analisados.

Destacou-se no primeiro e segundo capítulos as categorias descentralização do ensino, com destaque para a análise da Municipalização, Centralização, Descentralização e Desconcentração com fundamentação teórica em autores como, PAIVA (1990), RIBEIRO (1993), ROMANELLI (1993), OLIVEIRA (1999), CURY (Parecer CEB 30/2000), TELES (2001), OLIVEIRA

(2002), MENEZES (2003), SOUZA & FARIA (2003), PERONI (2003) e SAVIANI em diversas obras: (1973; 1997; 1998 e 1999).

As categorias Sistema e Sistema Municipal de Ensino também foram abordadas no segundo capítulo, com fundamentação teórica em 02 autores: Carlos Jamil Cury, no Parecer CNE/CEB nº 30/2000 do Ministério da Educação - Conselho Nacional de Educação; e Dermeval Saviani, nas obras: A nova Lei da Educação (LDB): Trajetória, limites e perspectivas (1997); Sistemas de ensino e planos de educação: O âmbito dos municípios (1999); Da nova LDB ao novo Plano Nacional de Educação: Por uma outra opção política (2000); e, Educação do senso comum à consciência filosófica (2002). Estas obras subsidiaram a análise quanto à implementação dos Sistemas Municipais de Ensino.

A categoria Descentralização do ensino foi retomada no terceiro capítulo, com ênfase para o processo de Municipalização do Ensino no Paraná, com fundamentação teórica em Santos (1994 e 2003), Lima (2001) e Arretche (2000), e, para a análise dos dados empíricos além de se recorrer à base teórica já mencionada anteriormente, buscou-se ampliar a fundamentação que pudesse subsidiar as análises em outras categorias: Autonomia, Santana (1993) e Formosinho (1986); Participação, Bordenave (1985), Gonçalves (1994), Verza (2000), Coutinho (2000 e 2002); e para analisar o documento do PRASEM recorreremos a Santos (2004).

A análise das entrevistas realizadas, em seu conjunto, indicou que, em relação às razões na constituição dos sistemas, os Municípios alegaram a questão da legislação, principalmente a LDB nº 9.394/96, mas também indicaram a Constituição de 1988 e a Lei Orgânica Municipal. No entanto, a “razão” legal

indicada tem relação direta com uma outra explicação, a “autonomia”, mas, não com uma profunda conexão com a autonomia expressa no conjunto de atribuições contidas na legislação apontada como sendo o determinante principal. A “autonomia” destacada pelos entrevistados tem a função explícita de possibilitar ao Município, o desatrelamento das orientações curriculares e administrativas do Sistema Estadual de Ensino, que muitas vezes parecem limitar as iniciativas dos municípios.

Porém, para os Secretários de Educação e para os Presidentes dos Sindicatos não existe apenas uma razão, pois, os relatos dos entrevistados indicam uma variedade muito grande de razões, que serão aqui apresentadas sinteticamente.

Para os Secretários Municipais de Educação algumas das razões alegadas são: a questão pedagógica, a distância da capital, agilidade, facilidade, profissionalização da secretaria de educação, reconhecimento da rede, autonomia, que aparece para alguns como sinônimo de desatrelamento do Sistema Estadual de Ensino, além do incentivo à participação e democratização.

De acordo com os Presidentes dos Sindicatos as razões alegadas são: a questão pedagógica, inovação, marca da gestão, eficiência, agilidade, organização, qualidade, autonomia, participação e democratização.

Como se pode perceber pela análise dos dados coletados, houve muitas semelhanças entre as respostas dos entrevistados; no entanto, é preciso considerar que os processos de implantação são diferenciados de acordo com as condições materiais concretas de cada município. Mesmo assim, no conjunto das respostas, foi possível identificar que as razões que orientaram os Municípios a



implementar seu Sistema Municipal de Ensino, da mesma forma que as determinações da sua implementação, giram em torno de um único objetivo: a possibilidade de não submissão às determinações e orientações legais do Sistema Estadual de Ensino, ora definido pelo seu órgão executivo, a Secretaria Estadual de Educação (em grande parte, exercido pelo Núcleo Regional de Educação a que o Município está afeto), ora pelo seu órgão normativo, o Conselho Estadual de Educação.

Ao serem analisados quais os objetivos e avanços advindos do processo de implementação dos Sistemas Municipais de Ensino, também foi alegada, pelos entrevistados, a possibilidade da “autonomia” e as definições pedagógicas. Com relação a esta última, a maioria dos entrevistados indicou a possibilidade de constituição dos ciclos de aprendizagem, posto que, que naquele momento, não seria aprovado pelo Sistema Estadual de Ensino, por conter a inclusão dos alunos de 06 anos no ciclo, os alunos da Educação Infantil; fazia-se necessário aprovar o Sistema Municipal de Ensino para deliberar sobre tal procedimento. Essa indicação dos motivos pedagógicos para a implementação do Sistema, para implementar os ciclos de aprendizagem, indica-nos uma outra possibilidade: o Município estava em busca dos recursos do FUNDEF para essas matrículas, o que de fato aconteceu, após a aprovação e negociação com o Estado.

A análise nos municípios pesquisados da forma de implementação dos Sistemas Municipais de Ensino, dos Planos Municipais de Educação e da constituição dos Conselhos Municipais de Educação, permitiu verificar, pelos dados coletados e analisados, que nada mudou, ou seja, a participação da população continua ocorrendo em pequenos momentos, e como mecanismo de

legitimação das ações governamentais; e em alguns locais, em que isso ocorreu de fato, as decisões foram desconsideradas, pois, provavelmente, o projeto não coincidia com os interesses dos que estão no poder. E, ainda, cabe ressaltar o fato de que a metade dos Sistemas constituídos possui como membro o Secretário Municipal de Educação, gestor e representante do órgão executivo, o que, possivelmente, colabora para inibir a participação dos outros segmentos. Mesmo assim, de acordo com pesquisa sobre o Perfil dos Conselhos Municipais de Educação, do MEC, mais de 30% dos Conselhos Municipais de Educação no Brasil têm como presidente o próprio secretário de Educação ou uma pessoa indicada pelo prefeito, o que corrobora para inferirmos que a análise do Estado brasileiro continua a se caracterizar pelo autoritarismo e patrimonialismo, que no Município se manifesta mais profundamente.

A pesquisa realizada também buscou verificar se o Conselho Municipal de Educação, órgão normativo, deliberativo, consultivo e fiscal do Sistema, tem atribuições de definir o financiamento da educação. A este respeito, o que se verificou, foi que nenhum deles possui tal atribuição. E mais, também foi possível identificar que somente um dos Municípios conseguiu definir razoavelmente o Regime de Colaboração entre o Município e o Estado, mas não em virtude do Sistema, e sim, de, ao mesmo tempo, estar negociando o processo de municipalização de 1ª a 4ª série do Ensino Fundamental. Tal preocupação não foi verificada nos outros Municípios, pois aprovaram seu Sistema sem negociar com o Estado como ocorreria, caso houvesse sido definido o Regime de Colaboração, visto que, o mesmo ainda não foi regulamentado desde a aprovação da LDB nº 9.394/96; no entanto, também é preciso salientar que mesmo o Município que

negociou o Regime de Colaboração, não faz menção à participação do governo federal, a União, em tal regime.

Tais observações realizadas com base nos dados empíricos são melhor entendidas quando se analisa o Brasil diante de sua extensão continental e a forma como são constituídos os seus municípios, com desigual distribuição da população e de atividades econômicas em todo território nacional. Segundo Garcia (1995), 70% dos Municípios possuem menos de 20 mil habitantes e 20%, de 20 a 50 mil habitantes, ou seja, 90% têm população inferior a 50 mil habitantes, e nestes residem 55% da população mais pobre do país, que se mostra como um grande desafio, no sentido de promover a democratização das relações de poder aí existentes.

No entanto, para o mesmo autor, não se leva em conta a enorme diversidade espacial e populacional dos municípios brasileiros, as estruturas administrativas dos governos municipais, a necessidade de formação de competências técnicas e executivas, a necessidade de mobilização e organização das comunidades, a possibilidade de intervenção da sociedade organizada nos governos locais. Desta forma, para Garcia (1995, p. 09) “É nestes municípios que o poder oligárquico expressa-se em sua plenitude”.

De acordo com Mendonça (2000), parece existir uma certa confusão ligando centralização a autoritarismo e descentralização a democracia. E, de fato, essa relação não é direta, como se pensa a princípio, em qualquer dos casos há possibilidades de relações tanto autoritárias, quanto democráticas. No entanto, de acordo com o autor, a descentralização como municipalização foi apontada como restritiva, “pouco ou nada acrescentando sobre questões como a ampliação de

processos participativos ou a alteração nas estruturas de poder” (MENDONÇA, 2000, p. 12).

Os fatos relacionados acima por Mendonça (2000), indicam que pela total precariedade de recursos encaminhados aos municípios, a descentralização financeira, ao contrário de promover a democratização, tem funcionado como fator agravante dos problemas, quando deveria ajudar a solucioná-los. O que acaba ocorrendo na maioria dos casos é a administração da escassez e o fato de que a escola está na ponta do sistema, e é tida como autônoma obriga-a a decidir sobre a sua própria privação, isentando o Estado desse desconfortável ônus.

De acordo com (BOBBIO, MATTEUCCI & PASQUINO, 1991, p.332), essa relação entre descentralização e democracia, se deve, “... substancialmente, a uma interpretação ‘romântica’ e a uma tendência idealizadora do conceito de descentralização (...).

Como tal característica continua presente ainda hoje, os governos a “utilizam” como argumento para se referir ao fato de que são democráticos, pois estão aproximando a população das discussões políticas, ao descentralizar as suas ações. E tal processo, como já relatado, tem uma conotação ideologizante, pois, aqui não são enfatizadas as relações de poder, e não se descentralizam, com certeza, as decisões principais referentes às políticas educacionais.

Portanto, ao final deste texto, se reitera a tese aqui defendida de que o que ocorre historicamente na educação brasileira é a descentralização do ensino do menos importante, a educação da maioria da população, que cada vez mais fica sob a responsabilidade do ente da federação mais frágil em sua arrecadação

orçamentária, portanto, em sua imensa maioria, dependente das transferências constitucionais da União e dos Estados.

A implementação de políticas de descentralização do ensino, como afirmamos, é uma característica da política educacional brasileira, que cada vez mais é acentuada. E, chegamos ao momento, em que o governo federal (União) alia à municipalização do ensino de 1<sup>a</sup> a 4<sup>a</sup> séries, uma outra estratégia que já estava aprovada desde a implementação da LDB nº 9.394/96, os Sistemas Municipais de Ensino.

E, neste sentido indica-se que a constituição dos Sistemas Municipais de Ensino pode ou não colaborar para a democratização do ensino, mas que em sua grande maioria os Municípios possuem uma situação extremamente precária, tanto financeiramente, como também de competência técnica e compromisso político, o que dificulta sobremaneira a sua implementação.

No entanto, a constituição dos Sistemas Municipais de Ensino, pelo menos pelo que nos revelou os dados das entrevistas realizadas e a experiência até então possível de ser verificada no estado do Paraná, indica que não necessariamente constitua-se em avanço, mas sim, que apesar de serem apresentados como mecanismos democráticos, é preciso advertir, podem estar se efetivando, mais como instrumento de transferência de competências e responsabilidades da esfera central para as municipais, pois como vimos ao longo do texto essa é uma característica da política educacional brasileira, que cada vez mais é acentuada.

Portanto, afirmar contraditoriamente a possibilidade de avanço no processo democrático que reside na constituição dos Sistemas Municipais de Ensino e,

especialmente, dos Conselhos Municipais de Educação, neste momento histórico, é possível, somente, se a direção do processo tiver por finalidade primeira a abertura de espaços para a participação da sociedade nas decisões educacionais, mas com um objetivo maior, a longo prazo, a possibilidade da retirada do controle do poder do Estado e sua assunção pela sociedade.

Tal política educacional está orientada por princípios neoliberais de redução do Estado às suas funções mínimas, que têm se caracterizado, ao contrário do que é divulgado (descentralização do ensino), por práticas desconcentradoras (que se caracterizam por uma limitada forma de distribuição de poderes, ou seja, as decisões são tomadas pelos órgãos centrais e, cabe aos órgãos locais, municipais ou estaduais, a sua execução), e não descentralizadoras (política que proporciona definições locais, municipais ou estaduais, acompanhadas de todos os recursos necessários à sua execução).

Para finalizar, longe de querer oferecer um receituário, somente é preciso lembrar que cabe aos Municípios fazerem a escolha de uma das opções indicadas pela LDB: constituírem o seu sistema próprio; integrar-se ao sistema estadual de ensino; ou constituir com ele um sistema único de educação básica.

No entanto, é indicado, aos Municípios que, antes de efetivarem a sua opção, realizem ampla negociação com o Sistema Estadual de Ensino, e se possível for, também envolver a União para discutir a forma do Regime de Colaboração que será instaurada no momento de sua escolha.

Porém, é possível no caso da primeira opção, ao Município apenas comunicar ao Sistema Estadual de Ensino, sua escolha, contudo, é bom lembrar, que poderá passar a arcar com toda responsabilidade por oferecer o ensino

obrigatório, o Ensino Fundamental, a toda a população e, tal ação, põe em risco a possibilidade de estabelecer um Regime de Colaboração que favoreça o Município, e que promova o envolvimento dos outros entes da federação com a responsabilidade do ensino da maioria da população.

E, principalmente, nas duas últimas opções, é obrigatória a negociação pelo menos do Município com o Estado, para que sejam acertadas as bases em que vai ocorrer o regime de Colaboração, em qualquer das duas alternativas.

Depois de descritas as possibilidades e com base na argumentação utilizada em todo o estudo, a melhor das opções em nosso entendimento, é aquela que possibilite aos Municípios o maior comprometimento possível do Estado e da União em relação à educação municipal, principalmente, com a educação prevista como sendo obrigatória constitucionalmente, o Ensino Fundamental, e, portanto, direito de toda a população.

E, complementando, a princípio, também nos parece ser uma boa opção para os municípios, a implementação dos Conselhos Municipais de Educação, pois, além da educação ser regida por meio de normatizações do Sistema Estadual de Ensino, responsabiliza o poder público estadual em relação ao atendimento educacional nestes municípios, e ao mesmo tempo possibilita que discussões em relação à educação municipal sejam pauta dos conselheiros e da população em geral.

Por um lado, no Brasil, a educação popular, educação básica, não foi ao longo do tempo da História da Educação brasileira uma efetiva responsabilidade do governo central, até o ponto em que há um encaminhamento progressivo na direção da inteira responsabilidade dos Municípios para com o Ensino

Fundamental para toda a população. Por outro lado, a percepção de tudo isto pelos Municípios paranaenses, que constituíram sistemas municipais, é tênue, ao que parece pela análise dos dados. A maioria deles vê com muita positividade a implementação do Sistema Municipal de Ensino apenas como sendo libertar-se de um “jugo” sem atentar ou perceber as conseqüências relativas ao processo. Assim, não distinguem se o que há é descentralização ou desresponsabilização do Estado e da União para com a educação obrigatória oferecida à população.

De fato, parece possível afirmar, com base na pesquisa realizada, que as determinações da constituição dos Sistemas Municipais de Ensino, encontram-se na desresponsabilização sobre a educação pública, popular, que se apresenta, especificamente, no neoliberalismo, consagrada nas orientações políticas do Banco Mundial, cuja ótica é a racionalidade econômica.

De acordo com Gentile (1996), para o neoliberalismo, o Estado é tido como ineficiente no gerenciamento das políticas públicas, e o grande problema seria a falta de um mercado educacional, que promova a competição, a concorrência e, portanto, a melhoria do serviço ofertado. Portanto a estratégia neoliberal é transferir a educação da esfera política, do direito, para a esfera do mercado.

E ainda, segundo o mesmo autor (1996, p.26), os governos neoliberais promovem a lógica da “descentralização – centralizante e da centralização – descentralizada”, municipaliza-se o sistema de ensino, desarticulando os mecanismos unificados de negociação das organizações dos trabalhadores em educação, flexibiliza-se as formas de contratação, os salários, entre outros. Portanto, se garante um Estado mínimo com relação ao financiamento da educação, mas máximo no sentido do controle das decisões, já que centraliza o



conhecimento oficial que deve circular pelas instituições escolares, estabelecendo mecanismos verticalizados e antidemocráticos de avaliação do sistema.

Portanto, segundo Tavares (2003), no momento em que o Município, enquanto sujeito político se propõe a organizar seu Sistema Municipal de Ensino, seu Conselho Municipal de Educação, seu Plano Municipal de Educação, esta iniciativa de organização só terá um real sentido democrático, social e educacional se tiver como horizonte a construção do Sistema Nacional de Educação, ou, que o verdadeiro sentido dessa construção seja, não o fortalecimento do “mando” local, e sim, a realização de uma educação universal, pública, gratuita e de qualidade para todos.

De acordo com os dados acima expostos foram levantadas ainda algumas outras indicações:

- O fato de 49 Municípios (12%) terem apenas constituído os seus Conselhos Municipais de Educação, e não Sistemas Municipais de Ensino, muito provavelmente, se deve ao processo avançado de municipalização do ensino de 1ª a 4ª série que, segundo Arretche (2000) e Santos (2003), ocorreu no Estado entre 1988 e 1994 e, ao fato de haver no Paraná, anteriormente à LDB nº 9.394/96, de acordo com ex-membro do Conselho Estadual de Educação, uma Deliberação do Conselho Estadual de Educação que inibia a formação dos Conselhos Municipais de Educação, que já poderiam ser autorizados a funcionar desde a Lei nº 5.692/71, devido à complexidade de exigências que os municípios deveriam atender para realizar tal solicitação.

- Já em relação aos Sistemas Municipais de Ensino, além dos motivos anunciados anteriormente, quanto à constituição dos Conselhos, acrescenta-se que uma das prováveis razões, para a iniciativa recente dos municípios, tendo em vista que os mesmos já poderiam estar implementados a partir da LDB nº 9.394/96, deve-se ao fato dos municípios buscarem “autonomia”, ou seja, um desatrelamento, em relação as definições emanadas pelo Sistema Estadual de Ensino.
- No Estado do Paraná, diferentemente do que ocorreu em outros Estados brasileiros, a implementação da LDB nº 9.394/96 e da Lei nº 9.424/96 (FUNDEF), não teve influência significativa no processo de municipalização do ensino de 1ª a 4ª série do Ensino Fundamental, pois 99% dos Municípios do Estado, em 1994, já haviam municipalizado pelo menos as séries iniciais. Neste sentido, já haviam assumido a responsabilidade pelo custeio, e por esta razão, nem sempre entendem ser necessário constituírem o Sistema Municipal de Ensino.

Portanto, em última análise, a grande determinação, para a constituição dos Sistemas Municipais de Ensino, é expressão de como o Ensino Fundamental foi organizado historicamente na sociedade brasileira, sociedade constituída sob o modo de produção capitalista, geradora de desigualdade e inerentemente anti-democrática, onde a constituição dos sistemas municipais pode ser apenas a continuidade da desresponsabilização com a educação agora constitucionalmente obrigatória, o Ensino Fundamental, para toda a população.

Tal processo é agravado, no presente momento, pela organização do Estado Neoliberal que acresce a uma desresponsabilização histórica, a política atual de constituição dos Sistemas Municipais de Ensino. Se, foi sempre assim, agora é mais ainda. Se essa direção visasse a efetiva autonomia, para a democratização, estaria havendo um avanço, mas, de acordo com os dados coletados, tudo parece indicar que o processo de desresponsabilização histórica para com o Ensino Fundamental seja cada vez maior, e este pode ficar cada vez mais precarizado.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRUCIO, Fernando Luiz & SOARES, Márcia. **Redes Federativas no Brasil: cooperação intermunicipal no Grande ABC**. Fundação Konrad Adenauer/Oficina Municipal. São Paulo, 2001.

AZEVEDO, Janete M. L. de. **Implicações da nova lógica de ação do Estado para a educação municipal**. Educação e Sociedade, Campinas, v. 23, nº 80, setembro/2002, p. 49-71.

ARANHA, Maria Lúcia de Arruda. **História da educação**. São Paulo: Moderna, 1989.

ARRETCHE, Marta T. da S. **A Descentralização das Políticas Sociais no Estado de São Paulo: 1986-94**. Relatório Síntese. Pesquisa: "Balanço e Perspectivas da Descentralização das Políticas Sociais no Brasil". 1996.

\_\_\_\_\_. **Políticas Sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo**. Revista Brasileira de Ciências Sociais, junho, v. 14, nº 40, 1999.

\_\_\_\_\_. **Estado federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização**. Rio de Janeiro: Revan; São Paulo: FAPESP, 2000.

\_\_\_\_\_. **Relações federativas nas políticas sociais**. Educação e Sociedade, Campinas: Cedes; São Paulo: Cortez, v.23 n.80, p. 25-48, 2002.

AKKARI, A. J. **Desigualdades Educativas Estruturais no Brasil: Entre Estado, Privatização e Descentralização**. Educação & Sociedade, ano XXII, nº 74, Abril/2001, p.163-189.

BASBAUM, Leôncio. **História sincera da República**. São Paulo: Alfa-Omega, 4 v., 1975-1976.

BOBBIO, Norberto. **Teoria do Ordenamento Jurídico**. Brasília: EDUNB, 1994.

BORDENAVE, J.E.D. **O que é participação**. E ed., São Paulo: Editora Brasiliense, 1985.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, 05 de outubro de 1988.

\_\_\_\_\_. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional nº 4.024/61 de 20 de dezembro de 1961**. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, 27 de dezembro de 1961.

\_\_\_\_\_. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional nº 5.692/71 de 12 de agosto de 1971**. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Brasília, 23 de agosto de 1971.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 9.131/95** Altera dispositivos da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional nº 4.024/61. Brasília de 24 de novembro de 1995a.

\_\_\_\_. Ministério da Administração e Reforma do Estado. **Plano diretor da reforma do aparelho de Estado**. Brasília, 1995b.

\_\_\_\_. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional nº 9.394/96, de 20 de dezembro de 1996**. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, 23 de dezembro de 1996.

\_\_\_\_. Ministério da Educação - Conselho Nacional de Educação. **Parecer nº 30/2000**. Brasília, 12 de setembro de 2000.

BOTH, Ivo José. **Municipalização da educação: Uma contribuição para um novo paradigma de gestão do ensino fundamental**. Campinas, SP: Papirus, 1997.

BURNETT, Nicholas et alii (Org.) **Prioridades y Estratégias para la Educacion: Estudio Setorial Del Banco Mundial**. Departamento de Educacion y Políticas Sociales. Mayo, 1995.

CARNIELLI, Beatrice L. **Recursos federais para educação fundamental: A longa história do descompromisso**. In: *Ensaio: Avaliação política pública e Educação*, v. 14, nº 2, Rio de Janeiro, 1998, p. 263-276.

CARNOY, Martin. **Estado e teoria política. Gramsci e o estado. O estruturalismo e o estado: Althusser e Poulantzas**, Editora Papirus, 1988.

CARVALHO, Inaiá M. M.; VERHINE, Robert E. **A descentralização da Educação**. Sociedade & Estado, Brasília, v. 14, n. 2, p. 299-322, jul/dez. 1999.

CASASSUS, Juan. **Descentralización y desconcentración de los sistemas educativos em América Latina: fundamentos y dimensiones críticas**. Santiago, Chile: mimeo, 1989.

\_\_\_\_. **Tarefas da educação**. Tradução: Oscar Calavia Sáez. Campinas: Autores Associados, 1995.

CHIZZOTI, Antônio. **A Constituinte de 1823 e a Educação**. In FÁVERO, Osmar. **A Educação nas constituintes brasileiras 1823-1988**. Campinas, SP: Autores Associados, 2001.

COSTA, M. **Município, Ensino e Valorização do Magistério**. Rio de Janeiro: Gryphus, 1999.

COSTA, Vera Lúcia Cabral (org.) **Descentralização da Educação - Novas Formas de Coordenação e Financiamento**. São Paulo: FUNDAP/Cortez, 1999.

CORBISIER, Roland. **Enciclopédia filosófica**. Petrópolis : Vozes, 1974.

COUTINHO, Carlos Nelson. **A Dualidade de Poderes introdução à teoria marxista de estado e revolução**. São Paulo: Brasiliense, 1985.

\_\_\_\_\_. **Democracia e socialismo: questões de princípio & contexto brasileiro.** São Paulo: Cortez: Autores Associados, 1992.

\_\_\_\_\_. **Marxismo e política: a dualidade de poderes e outros ensaios.** São Paulo: Cortez, 1994.

\_\_\_\_\_. **Contra a corrente: ensaios sobre democracia e socialismo.** São Paulo: Cortez, 2000.

\_\_\_\_\_. **A democracia na batalha das idéias e nas lutas políticas do Brasil de hoje.** In FÁVERO, Osmar e SEMERARO, Giovanni. **Democracia e Construção do Público no Pensamento Educacional Brasileiro.** Petrópolis, RJ: Vozes, 2002.

DAVIES, Nicolas. **O FUNDEF e o orçamento da educação-desvendando a caixa preta.** Campinas-SP: Autores Associados, 1999 (Coleção Polêmicas do Nosso Tempo, 64).

DOURADO, L. F. (org). **Financiamento da educação básica.** Campinas-SP: Autores Associados, 1999 (Coleção Polêmicas do Nosso Tempo, 69).

FÁVERO, Osmar. (org.) **A Educação nas constituintes brasileiras 1823-1988.** Campinas, SP: Autores Associados, 2001.

FORMOSINHO, João. **A regionalização do sistema de ensino.** In: Cadernos Municipais. Braga, nº 38-39, dez., 1986.

FONSECA, Marília. **O Banco Mundial e a Gestão da Educação Brasileira.** In: OLIVEIRA, Dalila Andrade (Org.). **Gestão Democrática da Educação.** Petrópolis, RJ: Vozes, 1997.

FONSECA, João. P. **Municipalizar, verbo transitivo.** Revista da Faculdade de Educação, São Paulo: 18 (1/2), pp. 132-147. Jan./Dez., 1990.

FÓRUM PARANAENSE EM DEFESA DA ESCOLA PÚBLICA, GRATUITA E UNIVERSAL. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – Lei 9394/96.** Ed. Comemorativa aos 50 anos da APP – Sindicato. [Curitiba] : APP – Sindicato, 1997.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia da Autonomia: Saberes indispensáveis à prática educativa.** São Paulo: Paz e Terra, 1996.

FRIGOTTO, Gaudêncio. **O enfoque da dialética materialista histórica na pesquisa educacional** in FAZENDA, Ivani. **Metodologia da Pesquisa Educacional.** São Paulo: Cortez, 2001.

GADOTTI, M. e ROMÃO, J. E. (Orgs) **Município e Educação.** São Paulo: Cortez: Instituto Paulo Freire; Brasília, DF: Instituto de Desenvolvimento de Educação Municipal, 1993.

GENTILI, Pablo. **Neoliberalismo e educação: manual do usuário**. In Silva, Tomaz Tadeu da e Gentili, Pablo (org.) **Escola S.A. quem ganha e quem perde no mercado educacional do neoliberalismo**. Brasília, DF, 1996.

GIUBILEI, Sonia (org.) - **Descentralização, Municipalização e Políticas Educativas**. Ed. Alínea, Campinas, 2001;

GONÇALVES, Maria Dativa S. **Autonomia da escola e Neoliberalismo: Estado e escola pública**. PUC,SP,1994 (tese de doutorado)

GRAMSCI, A. **Concepção Dialética de História**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1978.

\_\_\_\_\_. **Os intelectuais e a organização da cultura**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1979.

\_\_\_\_\_. **Maquiavel, a política e o estado moderno**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1991.

IPARDES. **Índice de Desenvolvimento Humano Municipal – IDH-M 2000: Anotações sobre o desempenho do Paraná**. Curitiba, janeiro, 2003.

KRAWCZYK, Nora Rut e VIEIRA, Vera L. **A reforma educacional no México e no Chile: apontamentos sobre rupturas e continuidades**. In: Educar em revista, Curitiba-PR: Ed. UFPR, nº 22, 2003.

LAUGLO, Jon. **Crítica às Prioridades e Estratégias do banco Mundial para a Educação**. In ZIBAS, Dagmar M. L. et alii (Org.) **Globalização e Políticas Educacionais na América Latina**. São Paulo: Cortez, Cadernos de Pesquisa nº 100, Fundação Carlos Chagas, 1997, p. 11-36.

LIMA, Antônio Bosco. **Conselhos Municipais na Educação: perspectivas de democratização da política educacional municipal**. São Paulo, 2001. Tese (Doutorado em Educação) – PUC-SP.

LOBO, Thereza. **Descentralização: conceitos, princípios, prática governamental**. São Paulo, Fundação Carlos Chagas, Cadernos de Pesquisa, nº 74, agosto de 1990.

LOCCO, Leila e ZABOT, Nircélio. **Política de Municipalização do Ensino de 1º Grau no Estado do Paraná**. Mimeo, s/d.

MARTINS, Adelina M. e SANTOS, Alfredo S. R. - **O financiamento da municipalização do ensino no município de São Paulo**, in GIUBILEI, Sonia (org.) - **Descentralização, Municipalização e Políticas Educativas**, Ed. Alínea, Campinas, 2001.

MARTINS, Ângela M., OLIVEIRA, Cleiton de, BUENO, Maria S. S. (Orgs.) **Descentralização do Estado e municipalização do ensino: problemas e perspectivas**. Rio de Janeiro: DP&A, 2004.

MARX, Karl e Engels, Friedrich. **Manifesto do Partido Comunista**. São Paulo: Martin Claret, 2002.

NAGLE, JORGE. **Educação e Sociedade na Primeira República**. São Paulo: EPU/EDUSP, 1974.

NUNES, Andrea C. **Gestão Democrática ou Compartilhada: uma (não) tão simples questão de semântica**. (Palestra conferida na Conferência Estadual de Educação, promovida pela APP - SINDICATO, Praia de Leste/ PR, nov.1997)

OLIVEIRA, Cleiton de. **A municipalização do ensino brasileiro**. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela (et alii) **Municipalização do Ensino no Brasil**. São Paulo: Cortez, 1998.

OLIVEIRA, Dalila Andrade e ROSAR, Maria de Fátima Felix (Orgs). **Política e Gestão da Educação**. Belo Horizonte: Autêntica, 2002.

OLIVEIRA, Romualdo Portela (Org.). **Política educacional: impasses e alternativas**. São Paulo: Autêntica, 1999.

\_\_\_\_\_. **Municipalização do Ensino no Brasil**. São Paulo: Cortez, 1998.

\_\_\_\_\_. A Educação na Assembléia Constituinte de 1946. In FÁVERO, Osmar. **A Educação nas constituintes brasileiras 1823-1988**. Campinas, SP: Autores Associados, 2001.

\_\_\_\_\_. **A municipalização cumpriu suas promessas de democratização da gestão educacional? Um balanço crítico**. Gestão em Ação, Salvador-BA, v.6 n.2, julho/dezembro, 2003.

PAIVA, Vanilda Pereira. **Educação Popular e Educação de Adultos: contribuição à história da educação brasileira**. São Paulo: Edições Loyola, 1973.

PARANÁ. SECRETARIA DE ESTADO DA EDUCAÇÃO. **Dez anos de educação no Paraná**. Curitiba: SEED-PR, 2001.

\_\_\_\_\_. SECRETARIA DO GOVERNO. **Lei do Sistema Estadual de Ensino nº 4.978**. Curitiba, 05 de dezembro de 1964.

PARO, Vitor Henrique. **Gestão democrática da escola pública**. São Paulo: Ática, 1998.

\_\_\_\_\_. **Administração escolar: introdução crítica**. São Paulo: Cortez: Autores Associados, 1990.

PERONI, Vera. **Política educacional e papel do Estado: no Brasil dos anos 1990**. São Paulo: Xamã, 2003.



PINHEIRO, Maria Francisca. **O Público e o Privado na Educação: um conflito fora de moda?** In FÁVERO, Osmar. (org.) **A Educação nas constituintes brasileiras 1823-1988**. Campinas, SP: Autores Associados, 2001.

PIRES, Maria C. S. **Autonomia municipal no Estado brasileiro**. Revista de Informação Legislativa: Brasília a. 36 n. 142 abr./jun. 1999.

RIBEIRO, Maria Luísa Santos. **História da educação brasileira: a organização escolar**. 13. ed. São Paulo: Autores Associados, 1993.

RIVAS, Ricardo Hevia. **Política de descentralización en la educación básica y media en América Latina: Estado del Arte**. Santiago/Chile: UNESCO/REDUC, 1991.

ROCHA, Marlos B. M. da. **Tradição e Modernidade na Educação: O Processo Constituinte de 1833-34**. In FÁVERO, Osmar. **A Educação nas constituintes brasileiras 1823-1988**. Campinas, SP: Autores Associados, 2001.

ROMANELLI, Otaíza de Oliveira. **História da educação no Brasil**. Petrópolis: Vozes, 1993.

ROMÃO, José Eustáquio. **Poder local e educação**. São Paulo: Cortez, 1992.

ROSAR, Maria de Fátima Felix. **Globalização e Descentralização: O Processo de Desconstrução do Sistema Educacional Brasileiro pela via da Municipalização**. São Paulo, 1995. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Estadual de Campinas.

\_\_\_\_\_. **A Municipalização como Estratégia de Descentralização e de Desconstrução do Sistema Educacional Brasileiro**. In OLIVEIRA, Dalila Andrade (Org.). **Gestão Democrática da Educação**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1997.

SANTOS, Ana L. R. dos. **Plano e Gestão da Educação Municipal: Relação entre proposta e efetivação**. Paraná, 2004. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal do Paraná.

SANTOS, Jussara M. T. P. **Tentando compreender o processo de municipalização no Estado do Paraná**. In: Cadernos do Fórum Paranaense em Defesa da Escola Pública Gratuita e Universal, nº 01, 1994.

\_\_\_\_\_. **As Políticas Governamentais para o Ensino Fundamental no Estado do Paraná diante dos preceitos da Constituição**. São Paulo, 1998. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade de São Paulo.

\_\_\_\_\_. **O processo de municipalização no Estado do Paraná**. In: Educar em revista, Curitiba-PR: Ed. UFPR, nº 22, 2003.

SAVIANI, Dermeval. **A nova lei da educação (LDB): Trajetória, limites e perspectivas**. Campinas, SP: Autores Associados, 1997.

\_\_\_\_\_. **Sistemas de ensino e planos de educação: O âmbito dos municípios.** Revista Educação & Sociedade, nº 69. Campinas, SP, dezembro, 1999.

\_\_\_\_\_. **Da Nova LDB ao Novo Plano Nacional de Educação: Por uma outra Política Educacional.** Campinas, SP: Autores Associados, 2000.

\_\_\_\_\_. **Educação do senso comum à consciência filosófica.** Campinas, SP: Cortez/Autores Associados, 2002.

SHIROMA, Eneida O., et alii. **Política Educacional.** Rio de Janeiro: DP&A, 2000.

SILVA JUNIOR, João dos Reis. **O papel político da municipalização educacional na construção dos novos traços da sociedade civil na década de 1990.** In MARTINS, Ângela M., OLIVEIRA, Cleiton de, BUENO, Maria S. S. (Orgs.) **Descentralização do Estado e municipalização do ensino: problemas e perspectivas.** Rio de Janeiro: DP&A, 2004.

SILVA, De Plácido e. **Vocabulário Jurídico.** Rio de Janeiro : Forense, 1991.

SOARES, Maria Clara Couto. **Banco Mundial: políticas e reformas.** In DE TOMMASI, Livia et alii (Org.) **O Banco Mundial e as Políticas Educacionais.** São Paulo: Cortez, Ação Educativa, PUC-SP, 1996, p.15-40.

SOARES, E.A.L. **Municipalização: Avanço no desafio.** In: Revista Educação Municipal, São Paulo, ano 1, nº 03, dez., 1998.

SOUZA, Ângelo R. de. **A Escola, por dentro e por fora: a Cultura da Escola e o Programa de Descentralização Financeira em Curitiba-PR.** São Paulo, 2001. Dissertação (Mestrado em Educação) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.

\_\_\_\_\_. **Reformas educacionais: descentralização, gestão e autonomia escolar.** In: Educar em revista, Curitiba-PR: Ed. UFPR, nº 22, 2003.

SOUZA, Donaldo Bello de e FARIA, Lia Ciomar de (orgs.). **Desafios da Educação Municipal.** Rio de Janeiro: DP&A, 2003.

SPÓSITO, Marília. **Sistemas de Ensino e Gestão Democrática.** 1989, p.07 (mimeo)

SUCUPIRA, Newton. **O Ato Adicional de 1834 e a Descentralização da Educação.** In: FÁVERO, Osmar. **A Educação nas constituintes brasileiras 1823-1988.** Campinas, SP: Autores Associados, 2001.

TAVARES, Tais Moura. **Gestão municipal da educação, organização do sistema nacional e regime de colaboração: algumas questões.** In: Educar em revista, Curitiba-PR: Ed. UFPR, nº 22, 2003.

\_\_\_\_\_. **Gestão Pública do Sistema de Ensino no Paraná (1995-2002)**. São Paulo, 2004. Tese (Doutorado em Educação) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.

\_\_\_\_\_. **O novo gerenciamento da educação pública: da aparência da modernização à pauperização da escola pública**. Revista Chão da Escola – SISMMAC, Curitiba, nº 03, novembro de 2004.

VERZA, Severino Batista. **As políticas públicas de educação no município**. Ijuí: Ed. UNIJUÍ, 2000.

VIEIRA, Paulo Reis. **Em busca de uma teoria da descentralização: uma análise comparativa em 45 países**. (Trad. de H. WALVILICH.) Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas/Serviço de Publicações, 1971.

VIEIRA, Evaldo. **O Estado e a sociedade civil perante o ECA e a LOAS**. Serviço Social & Sociedade, São Paulo, nº 56, 1998, p. 9-23.

ZAULI, E.M. **Crise e reforma do Estado: condicionantes e perspectivas da descentralização das políticas públicas**. In: D.A. OLIVEIRA e M.R.T. DUARTE. **Política e trabalho na escola - administração dos sistemas públicos de educação básica**. Belo Horizonte-MG: Autêntica Editora, 1999.

### Webliografia

ABRUCIO, Fernando Luiz. **DESCENTRALIZAÇÃO E COORDENAÇÃO FEDERATIVA NO BRASIL: LIÇÕES DOS ANOS FHC**. (s.d). Disponível em: <http://www.enap.gov.br/downloads/ec43ea4fTextoFernandoAbrucio1Descentraliza.pdf> . Acesso em 19/01/05

GARCIA, Ronaldo Coutinho. **Descentralização: Um Processo a Ser Acompanhado e Avaliado (ou do finjo que eu finjo ao faça que nós vemos)**. Rio de Janeiro, RJ: IPEA, nº 364, 1995. Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/pub/td/td\\_364.pdf](http://www.ipea.gov.br/pub/td/td_364.pdf) . Acesso em 19/01/05

LIMA, Antonio Bosco de e VIRIATO, Edaguimar Orquizas. **AS POLÍTICAS DE DESCENTRALIZAÇÃO, PARTICIPAÇÃO E AUTONOMIA: DESESTATIZANDO A EDUCAÇÃO PÚBLICA**. In: Reunião Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (23: 2000: Minas Gerais) Minas Gerais, 2000. Disponível em: <http://www.anped.org.br/23/textos/0523t.PDF> . Acesso em 03/02/05.

KRUPPA, Sonia Maria Portella. **O Banco Mundial e as Políticas Públicas de Educação nos anos 90**. In: Reunião Anual da Associação Nacional de Pós-

graduação e Pesquisa em Educação (24: 2001: Minas Gerais) Minas Gerais, 2001. Disponível em: <http://www.anped.org.br/24/T0511651397173.doc> acessado em 25/01/05.

MARTINS, Vicente. **Aspectos Jurídico-Educacionais da Carta de 1824.** Site do Curso de Direito da UFSM. Santa Maria-RS. Disponível em: <<http://www.ufsm.br/direito/artigos/constitucional/carta-1824.htm>>. Acesso em: 26/02/04.

MENEZES, Ana Maria Ferreira. **A autonomia e os recursos tributários municipais no Brasil: uma análise à luz das Constituições Republicanas.** Bahia Análise & Dados. Salvador, v. 13, n. 3, p. 801-812, dez. 2003. Disponível em: [http://www.sei.ba.gov.br/publicacoes/bahia\\_analise/analise\\_dados/pdf/retros2003/pag\\_801.pdf](http://www.sei.ba.gov.br/publicacoes/bahia_analise/analise_dados/pdf/retros2003/pag_801.pdf) . Acesso em 21/01/05.

MENDONÇA, Erasto. **A GESTÃO DEMOCRÁTICA NOS SISTEMAS DE ENSINO BRASILEIROS: A INTENÇÃO E O GESTO.** In: Reunião Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (23: 2000: Minas Gerais) Minas Gerais, 2000. Disponível em: <http://www.anped.org.br/23/textos/0521t.PDF>, Acesso em 29/10/04.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de. **A municipalização cumpriu suas promessas de democratização da gestão educacional? Um balanço crítico.** Gestão em Ação/Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Educação da UFBA, ISP/UFBA, v.6 n.2 julho/dezembro, Salvador, 2003. Disponível em: [http://www.gestaoemacao.ufba.br/revistas/gav6n203\\_avaliao.pdf](http://www.gestaoemacao.ufba.br/revistas/gav6n203_avaliao.pdf) . Acesso em 24/04/05.

PLANK, David N. AMARAL SOBRINHO, José e XAVIER, Antônio Carlos da Ressurreição. **OBSTÁCULOS À REFORMA EDUCACIONAL NO BRASIL.** Conferência sobre “Educação, Crescimento e Desigualdade no Brasil”, Rio de Janeiro, março de 1991. Disponível em: <http://www.reduce.cl/reduc/Brasilrf.pdf> . Acesso em 23/04/05.

TELES, Rosângela Mendonça. **O Papel dos Conselhos de Educação na Formação dos Sistemas Educacionais Brasileiros.** In: Reunião Anual da Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Educação (24: 2001: Minas Gerais) Minas Gerais, 2001. Disponível em: <http://www.anped.org.br/24/P0522902106281.DOC> . Acessado em 15/12/04.

VALLE, Ione R., MIZUKI, Gláucia E. de P. e CASTRO, Inaiara M. F. de. **DEMOCRATIZAR, DESCENTRALIZAR, MUNICIPALIZAR: A EXPANSÃO DO ENSINO FUNDAMENTAL CATARINENSE.** Cadernos de Pesquisa, v. 34, n. 121, p. 187-212, jan./abr. 2004. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0100-15742004000100009&script=sci\\_arttext&lng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0100-15742004000100009&script=sci_arttext&lng=pt) . Acesso em 23/04/05.

## **ANEXO I – ROTEIRO DAS ENTREVISTAS**

### **ENTREVISTA COM O(A) SECRETÁRIO(A) DE EDUCAÇÃO**

1. Por que o município constituiu um Sistema Municipal de Ensino e um Conselho Municipal de Educação?
2. Quais os principais objetivos de sua implementação?
3. Como foi a discussão em torno da proposta de implementação com os profissionais da rede e com a comunidade em geral.
4. Quais os principais avanços constatados através da implementação do Sistema?
5. Como é composto o Conselho Municipal de Educação?
6. Quais as ações desenvolvidas pelo Conselho Municipal de Educação?
7. Como são escolhidos os conselheiros do Conselho Municipal de Educação?
8. Quais as principais propostas de lei organizadas pelo Conselho Municipal de Educação?
9. O Conselho Municipal de Educação estabelece prioridades para o Financiamento da Educação Municipal?
10. Como foi organizado o Regime de Colaboração entre o Município e o Estado?
11. O Plano Municipal de Educação já foi elaborado, por quem?

#### **ENTREVISTA COM O(A) PRESIDENTE DO SINDICATO**

1. Por que o município constituiu um Sistema Municipal de Ensino e um Conselho Municipal de Educação?
2. Quais os principais objetivos de sua implementação?
3. Como foi a discussão em torno da proposta de implementação com os profissionais da rede e com a comunidade em geral.
4. Quais os principais avanços constatados através da implementação do Sistema Municipal de Ensino e do Conselho Municipal de Educação?
5. Como é composto o Conselho Municipal de Educação?
6. Quais as ações desenvolvidas pelo Conselho Municipal de Educação?
7. Como são escolhidos os conselheiros do Conselho Municipal de Educação?
8. Quais as principais propostas de lei organizadas pelo Conselho Municipal de Educação?
9. O Conselho Municipal de Educação estabelece prioridades para o Financiamento do Município?
10. Como foi organizado o Regime de Colaboração entre o Município e o Estado?
11. Houve por parte da Secretaria Municipal de Educação uma preocupação em esclarecer os profissionais da rede quais seriam as conseqüências da mudança?
12. Como o Sindicato se organizou para fazer esclarecimentos e promover/reivindicar a participação dos professores, dos funcionários e da comunidade nas discussões sobre a implementação do Sistema Municipal de Ensino e do Conselho Municipal de Educação?
13. O Plano Municipal de Educação já foi elaborado? Por quem?

## **ENTREVISTA COM A DIREÇÃO DA UNDIME**

1. A UNDIME Paraná tem uma política voltada à implementação dos Sistemas Municipais de Ensino e dos Conselhos Municipais de Educação? Qual é?
2. Quais são os municípios que constituíram o seu Sistema Municipal de Ensino em sua Gestão?
3. Após a implementação do Sistema Municipal de Ensino, foram detectadas melhorias na Educação nestes municípios? Quais?
4. Quantos e quais são os municípios que constituíram o Conselho Municipal de Educação no Paraná?
5. Após a implementação do Conselho Municipal de Educação, foram detectadas melhorias na Educação destes municípios? Quais?
6. O processo de municipalização interfere ou interferiu no sentido de constituir os Conselhos Municipais de Educação e os Sistemas Municipais de Ensino?
7. Qual a relação entre a UNDIME-Pr e o grupo que elaborou o documento do PRASEM (Programa de Apoio aos Secretários Municipais de Educação)?
8. O documento do PRASEM foi adotado pelos municípios paranaenses com o objetivo de constituir os seus Sistemas Municipais de Ensino?
9. Qual a concepção que permeia o documento do PRASEM?



**PARECER**

**Para meu filho Leonardo,  
minha esposa Kátia, minha  
mãe Edith e ao meu pai  
Nadir (in memória).**

## **AGRADECIMENTOS**

Em especial: a meu filho Leonardo, e à minha esposa Kátia pelo apoio e incentivo durante todo o processo, pois em muitos momentos da caminhada ficaram sem a atenção merecida;

A minha mãe Edith que sempre esteve presente, observando, apoiando e sempre que preciso, cuidando do Leonardo para que fosse possível me dedicar aos estudos e, ao meu pai Nadir (em memória).

Aos professores do Curso de Mestrado em Educação, que, muito contribuíram para as reflexões presentes nesta dissertação, em especial, a professora Jussara Maria Tavares Puglielli Santos.

Aos colegas da minha turma, em especial, a Simone Flach pelas discussões nas aulas, pelo apoio para as entrevistas, e por ter permanecido em contato até a finalização do trabalho.

À minha Orientadora professora Maria Dativa de Salles Gonçalves pelo apoio, incentivo no percurso de realização do trabalho e pela compreensão em todos os momentos, com a “teimosia” de que, quem está em processo de reflexão necessita, os quais, contaram com indicação de leituras de aprofundamento e com interferências para que pudessem ser superadas dificuldades no decorrer do trabalho.

À professora Taís Moura Tavares e ao professor Antonio Bosco de Lima por aceitarem fazer parte da banca examinadora e pela contribuição que deram ao trabalho, desde o processo de qualificação.

Agradeço também a colaboração das pessoas que concederam ser entrevistadas e aqueles que me auxiliaram na obtenção das informações necessárias ao estudo, em especial, a Lice Helena Ferreira, colega de curso do mestrado e membro da SEED-Pr.

Aos meus irmãos Rita de Cássia e Antonio Carlos, aos pais de minha esposa Ayrton e Rosicler, aos meus cunhados Camila, Sandra, Adriana, Ricardo, Clécio, aos meus sobrinhos Abel, Pablo, Rafael, Tiago, Marjorie, Mateus, Isabela, Heitor e Isadora.

Aos meus amigos Ana, Adjuto, Cláudia e Marcos que acompanharam e apoiaram o processo.

E, a todos aqueles que, de alguma forma contribuíram para que o presente trabalho fosse concluído, muito obrigado!

**Então o que resta a fazer?**

**“Política. Exatamente porque ela não é importante para os capitalistas, ela tem que ser para nós” (Chico de Oliveira, 2005).**

## **SUMÁRIO**

Introdução	01
Capítulo 1 – A descentralização do ensino no Brasil: “cicatriz” histórica da organização nacional do ensino.	10
1.1. Introdução	10
1.2. Políticas educacionais: Municipalização, Centralização, Descentralização e Desconcentração.	15
1.3. As origens da descentralização e a sua evolução histórica – a descentralização do menos importante.	28
1.3.1. A centralização e a descentralização no período colonial e no Império (1549-1889).	30
1.3.2. O período Republicano desde a sua proclamação em 1889 até o final da década de 1970.	49
1.3.3. Sistema Nacional de Educação ou Plano Nacional de Educação, quais os caminhos trilhados.	91
CAPÍTULO 2 – O contexto das políticas educacionais dos anos 1980 e 1990 e a proposição da criação de Sistemas Municipais de Ensino.	96
2.1. Introdução	96
2.2. O Sistema Municipal de Ensino e seus aspectos legais: a Constituição de 1988 e a LDB 9394/96.	108
2.2.1. A concepção de Sistema Municipal de Ensino e o que está definido na Carta Constitucional de 1988.	109
2.2.2. O processo de implementação da LDB 9.394/96 e o que está definido no que diz respeito à implementação dos Sistemas Municipais de Ensino.	134
2.2.3. Algumas reflexões a respeito da implementação do Sistema Nacional de Educação.	142
CAPÍTULO 3 - A Municipalização do Ensino no Estado do Paraná e suas implicações no processo de efetivação dos Sistemas Municipais de Ensino: razões e determinações.	168
3.1. Introdução	168
3.2. A Municipalização do Ensino no Estado do Paraná.	174
3.3. O processo de efetivação dos Sistemas Municipais de Ensino no Estado do Paraná: razões e determinações.	190
3.4. Refletindo sobre o conjunto dos dados.	205
3.4.1. Os objetivos e os avanços constatados com a implementação do Sistema Municipal de Ensino.	206
3.4.2. Analisando a forma de implementação do Sistema Municipal de Ensino, do Plano Municipal de Educação e do Conselho Municipal de Educação.	218
3.4.3. O financiamento da educação municipal e a definição do regime de colaboração.	238
3.4.4. A UNDIME-PR e o documento do PRASEM: Qual a importância de seu papel na constituição dos Sistemas Municipais de Ensino no Paraná.	248
Considerações Finais	258
Referências Bibliográficas	274
Anexos	284

## LISTA DE ANEXOS

## **ANEXO I – ROTEIRO DAS ENTREVISTAS**

- **ENTREVISTA COM O(A) SECRETÁRIO(A) DE EDUCAÇÃO**
- **ENTREVISTA COM O(A) PRESIDENTE DO SINDICATO**
- **ENTREVISTA COM A DIREÇÃO DA UNDIME**

## **LISTA DE ABREVIATURAS**

1. AEC – Associação dos Educadores Católicos
2. ANDE – Associação Nacional de Educação
3. ANDES – Associação Nacional de Docentes do Ensino Superior
4. ANFOPE – Associação nacional de Formadores de Profissionais da Educação
5. ANPAE – Associação Nacional
6. ANPED – Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação
7. BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento
8. BIRD – Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento
9. BM – Banco Mundial
10. CBE – Conferência Brasileira de Educação
11. CEB – Câmara de Educação Básica
12. CEFET's – Centros Federais de Educação Tecnológica
13. CEPAL – Comissão Econômica para América Latina
14. CF – Constituição Federal
15. CGT – Confederação Geral dos Trabalhadores
16. CME's – Conselhos Municipais de Educação
17. CNBB – Conferência Nacional dos Bispos do Brasil
18. CNBB – Confederação Nacional dos Bispos do Brasil
19. CNTE – Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação
20. CNTEEC – Confederação Nacional dos Trabalhadores em Estabelecimentos de Educação e Cultura
21. COCELPA – Companhia de Papel e Celulose do Paraná
22. CONAM – Confederação Nacional das Associações de Moradores
23. CONARCFE – Comitê Nacional pela Reformulação dos Cursos de Formação de educadores
24. CONED's – Congressos Nacionais de Educação
25. CONSED – Conselho Nacional dos Secretários estaduais de Educação
26. CONSED - Conselho Nacional de Secretários de Educação
27. CONTAG – Confederação Nacional dos Trabalhadores da Agricultura
28. CRUB – Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras

- 29. CUT – Central Única dos Trabalhadores
- 30. EC – Emenda constitucional
- 31. FASUBRA – Federação das Associações dos Servidores das Universidades Brasileiras
- 32. FBAPEF – Federação Brasileira das Associações dos Professores de Educação Física
- 33. FEF – Fundo de Estabilização Fiscal
- 34. FENAJ – Federação Nacional dos Jornalistas
- 35. FJP – Fundação João Pinheiro
- 36. FMI – Fundo Monetário Internacional
- 37. FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
- 38. FNEM – Fundo Nacional do Ensino Médio
- 39. FNEP – Fundo Nacional de Ensino Primário
- 40. FNES – Fundo Nacional do Ensino Superior
- 41. FPM – Fundo de Participação do Municípios
- 42. FUNDEF – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério
- 43. IBAM – Instituto Brasileiro de Administração Municipal
- 44. IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
- 45. ICMS – Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
- 46. IDH-M – Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
- 47. IPARDES – Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social
- 48. INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
- 49. IVVC – Imposto sobre Vendas a Varejo de Combustíveis
- 50. LDB – Lei de Diretrizes e Bases
- 51. MARE – Ministério da Administração e Reforma do Estado
- 52. MEC – Ministério da Educação e Cultura
- 53. MOBRAL – Movimento Brasileiro de Alfabetização
- 54. OAB – Ordem dos Advogados do Brasil
- 55. OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
- 56. ONG's – Organizações não governamentais
- 57. ONU – Organização das Nações Unidas
- 58. PCN's – Parâmetros Curriculares Nacionais
- 59. PDDE – Programa Dinheiro Direto na Escola
- 60. PDT – Partido Democrático Trabalhista
- 61. PFL – Partido da Frente Liberal
- 62. PIB – Produto Interno Bruto
- 63. PMEa – Plano Municipal de Educação de Araucária
- 64. PNA – Programa Nacional de Alfabetização
- 65. PNAD – Pesquisa Nacional por Amostragem de Domicílios
- 66. PNAE – Programa Nacional de Alimentação Escolar
- 67. PNATE – Programa Nacional Transporte Escolar
- 68. PNBE – Programa Nacional Biblioteca da Escola
- 69. PNE – Plano Nacional de Educação
- 70. PNLD – Programa Nacional do Livro Didático



71. PNSE – Programa Nacional de Saúde Escolar
72. PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
73. PP – Partido Progressista
74. PRASEM – Programa de Apoio aos Secretários Municipais de Educação
75. PROMUNICÍPIO – Projeto de Coordenação e Assistência Técnica ao Ensino Municipal
76. PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira
77. PT – Partido dos Trabalhadores
78. REPAR – Refinaria Presidente Getúlio Vargas
79. SAEB – Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica
80. SADIA – S. A. Indústria e Comércio Concórdia
81. SBPC – Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência
82. SEED – Secretaria Estadual de Educação
83. SENAI – Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial
84. SMED – Secretaria Municipal de Educação.
85. UBES – União Brasileira dos Estudantes Secundaristas
86. UNCME - União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação
87. UNDIME – União dos Dirigentes Municipais de Educação
88. UNDIME - União dos Dirigentes Municipais de Educação
89. UNE – União Nacional dos Estudantes
90. UNESCO – Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
91. UNICEF – Fundo das Nações Unidas para a Infância
92. USAID – Agência Internacional dos Estados Unidos para o Desenvolvimento

## **LISTA DE TABELAS**

1. Matrículas no ensino primário e secundário Brasil, 1980 - 1989	118
2. Taxa de atendimento das matrículas (1980 – 2000)	146
3. Matrículas iniciais no ensino fundamental por unidade da federação	147
4. Demonstrativo de municípios com matrículas municipalizadas do Ensino Fundamental (1ª a 4ª série) no Paraná	180
5. Taxa de atendimento total das matrículas (1980 – 2000)	182
6. Taxa de atendimento das matrículas de 1ª a 4ª série do Ensino Fundamental – Paraná	182
7. Taxa de atendimento das matrículas de 5ª a 8ª séries do Ensino Fundamental – Paraná	184
8. Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M) – 2000	190

## **LISTA DE QUADROS**

1. Dados Gerais e Econômicos de Araucária	195
---	-----

2. Educação - Área Urbana - Araucária	196
3. Dados Gerais e Econômicos de Chopinzinho	197-8
4. Educação - Área Urbana - Chopinzinho	198
5. Dados Gerais e Econômicos de Londrina	199
6. Educação - Área Urbana - Londrina	199-200
7. Dados Gerais e Econômicos de Ponta Grossa	200-1
8. Educação - Área Urbana - Ponta Grossa	201
9. Dados Gerais e Econômicos de São José dos Pinhais	202
10. Educação - Área Urbana - São José dos Pinhais	202-3
11. Dados Gerais e Econômicos de Toledo	203-4
12. Educação - Área Urbana - Toledo	204
13. Plano de ação da Undime 2003/2005	251

## **LISTA DE FIGURAS**

1. mapa rodoviário do Estado do Paraná	191
--	-----

## **RESUMO**

O objetivo do presente estudo é analisar histórica e criticamente o processo de descentralização do ensino no Brasil e o processo de municipalização do ensino ocorrido no Estado do Paraná, bem como suas influências na implementação da política pública educacional de constituição dos Sistemas Municipais de Ensino. O primeiro capítulo trata da fundamentação teórica sobre as origens do processo de descentralização e sua evolução histórica – *a descentralização do menos importante* – destacando a questão da municipalização, centralização, descentralização e desconcentração nos marcos legais de nossa história educacional. O segundo capítulo demarca o contexto das políticas educacionais dos anos 1980 e 1990. Ao longo desse período histórico analisou-se a legislação educacional presente na Constituição de 1988 e, na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, LDB nº 9.394 de 1996, que deram sustentação à constituição dos Sistemas Municipais de Ensino no Brasil. No terceiro capítulo foram examinadas as políticas educacionais implementadas no Estado do Paraná, especificamente, o evoluir de seu processo de municipalização; e a efetivação dos sistemas municipais de ensino. Esta análise possibilitou a compreensão das razões e determinações que levaram os municípios de Araucária, Chopinzinho, Londrina, Ponta Grossa, São José dos Pinhais e Toledo a constituir seus sistemas municipais de ensino. Ao concluir o estudo, verifica-se que a grande determinação, para a constituição dos Sistemas Municipais de Ensino, é expressão de como o Ensino Fundamental foi organizado na sociedade brasileira, no interior da forma de produção e apropriação desigual inerente ao modo de produção capitalista, em que ocorre a crescente desresponsabilização da União para com a educação constitucionalmente obrigatória, o Ensino Fundamental, para toda a população. Tal processo é agravado, no presente momento, pela organização do Estado Neoliberal que acresce a uma desresponsabilização histórica, a política de constituição dos Sistemas Municipais de Ensino. Se foi sempre assim, agora é mais ainda. Se essa direção visasse a efetiva autonomia, o processo de democratização, estaria avançando, mas, de acordo com os dados coletados, tudo parece indicar que o processo de desresponsabilização histórica para com o Ensino Fundamental seja cada vez maior, e este pode ficar cada vez mais precarizado.

Palavras chaves: política pública; descentralização do ensino; sistema municipal de ensino.

## **ABSTRACT**

The objective of the present study is / it went to analyze historical and critically the process of decentralization of the teaching in Brazil, the process that turns municipal the teaching happened in the State of Paraná, and which your influences in the application of the educational public politics of constitution of the Municipal Systems of Teaching in Paraná. The first chapter treats of the theoretical base about the origins of the decentralization process and your historical evolution - the decentralization of the least important - detaching the subject of turning municipal the teaching that was state, centralization, decentralization and non concentration in the legal marks of our educational history. The second chapter demarcates the context of the educational politics of the years 1980 and 1990. To the long of that historical period, the present educational legislation was analyzed in the Constitution of 1988 and in the Law of Guidelines and Bases of the National Education (LDB no. 9.394 1996), that gave support to the constitution of the Municipal Systems of Teaching in Brazil. In the third chapter the educational politics were analyzed implemented in the State of Paraná, specifically, developing of your process of turning municipal the state teaching, the interviews and the legal documents. This group made possible the understanding of the reasons and determinations that took the municipal districts of Araucária, Chopinzinho, Londrina, Ponta Grossa, São José dos Pinhais and Toledo to constitute your municipal systems of teaching. When concluding the analysis, the great determination, for the constitution of the Municipal Systems of Teaching, it is the expression of as the Fundamental Teaching was organized in the Brazilian society, under the form of unequal production in the way of capitalist production, in that happens constitutionally to crescent lack of responsibility of the Union to the education obligatory, the Fundamental Teaching, for the whole population. Such a process is worsened, in the present moment, for the organization of the Neoliberal State that adds her/it a lack of historical responsibility, the current politics of constitution of the Municipal Systems of Teaching. He/she/you always left like this, now it is stiller. If that direction sought the effective autonomy, the democratization, it would be having a progress, but, in agreement with the collected data, everything seems to indicate so that the process of lack of historical responsibility to the Fundamental Teaching is every time larger and this can be more and more fragile / insufficient / poor.

Public politics; decentralization of the teaching; municipal systems of teaching.